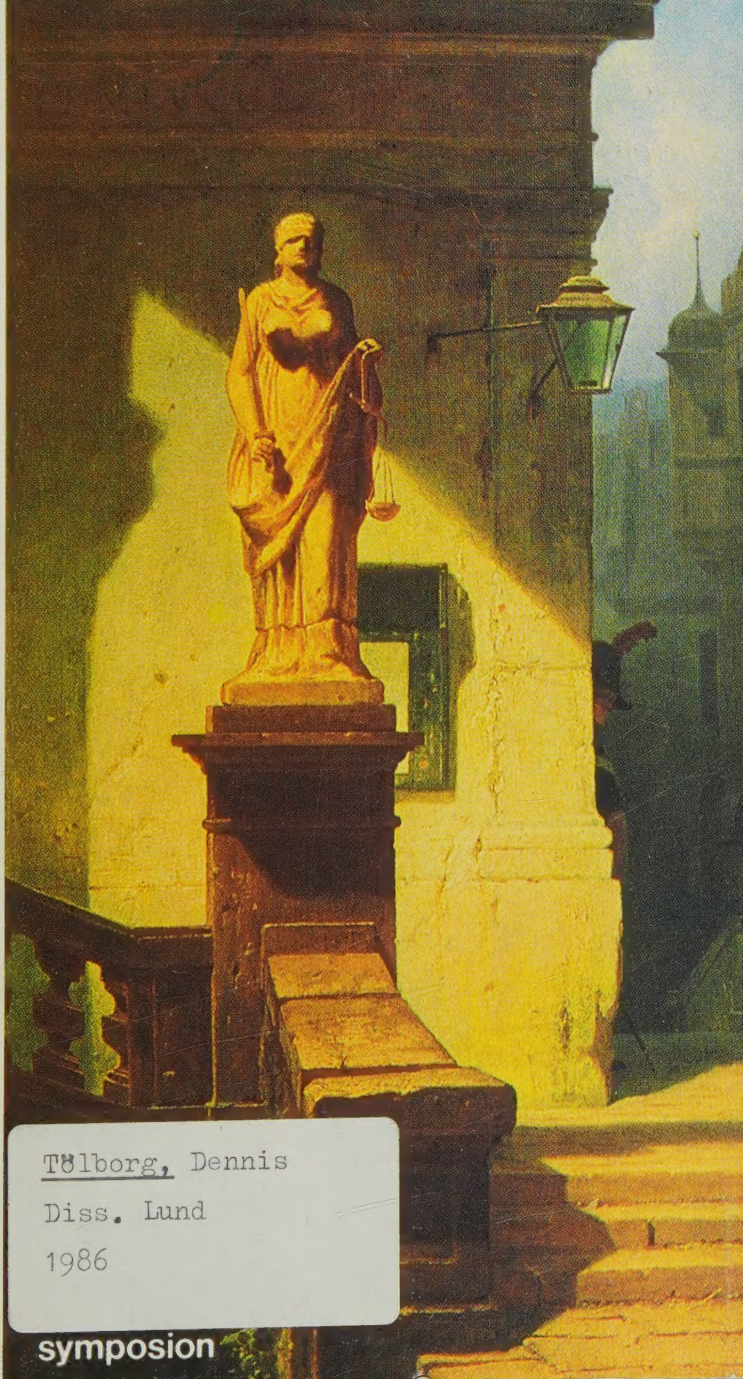


Dennis
Tölborg

PERSONALKONTROLL



Tölborg, Dennis

Diss. Lund

1986

symposion



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Samhällsvetenskapligt bibliotek
Redaktör: Brutus Östling



SYMPOSION

SAMHÄLLSVETENSKAPLIGT BIBLIOTEK

Skrifter från den aktuella kulturella och vetenskapliga debatten.

Redaktör: Brutus Östling, Box 160, S-221 00 Lund

Dennis Töllborg

Personalkontroll

En ideologikritisk studie kring den
svenska personalkontroll-
kungörelsen

Symposion Bokförlag & Tryckeri AB
Stockholm/Lund 1986

Töllborg, Dennis

Personalkontroll. En ideologikritisk studie kring den svenska personalkontrollkungörelsen. — Stockholm/Lund: Symposion Bokförlag & Tryckeri AB 1986
ISBN: 91-7868-031-X

© Författaren samt Symposion Bokförlag & Tryckeri AB 1986
Alla rättigheter förbehållna. Kopiering eller mångfaldigande på annat sätt utan förlagets samt författarens skriftliga medgivande kommer att beivras. All kopiering för undervisningsbruk är förbjuden.
Omslagsmotiv: Carl Spitzweg, Fiat Justitia, 1859
Grafisk form och omslag: Brutus Östling
Originalmontering: Lunda-montage
Tryck: Lundabygdens acupress 1986
ISBN: 91-7868-031-X

”Jag förutser en tid, då alla tillsättningar av poster föregås av en kallocainprövning, lika självklart som de nu föregås av de vanliga psykotekniska proven. På så sätt blir inte bara vederbörandes yrkesskicklighet, utan också hans eller hennes värde som medsoldat en offentligt känd sak. Jag skulle till och med kunna fantisera om en obligatorisk årlig kallocainundersökning av varenda medsoldat. . .”

Boye, *Kallocain*

Förord

Att få förmånen att arbeta med ett avhandlingsarbete är ett helvete. Paradoxen är välbekant för de flesta forskarstuderande. De personliga och ekonomiska uppoffringar man måste utsätta sig själv och sina närmaste för är betydande. Samtidigt är det otvivelaktigt ett privilegium att under ett antal år med om än begränsat så dock ekonomiskt stöd få lov att intellektuellt bearbeta ett problemområde som man av någon anledning upplever som särskilt intressant.

För att orka med att skriva en avhandling krävs det stöd och uppmuntran. Det stöd jag under åren erhållit från min handledare, professor Anna Christensen, har varit helt avgörande. Jag kan bara hoppas att jag under åren också har kunnat ge Anna något tillbaka.

I mitt arbete har jag också känt stöd och uppmuntran från annat håll. Främst går tankarna då till mina lundavänner och deltagarna i subgruppen vid rättsvetenskapliga institutionen i Göteborg, men även till kretsen kring nordiska forskarkurser och tidskriften Retfærd. En tacksamhetens tanke går också till de anställda vid vetenskapsteoretiska institutionen i Göteborg, där jag har haft förmånen att få delta i seminarier och läsa olika institutionskurser.

Min gode vän och kollega Mats Glavå har i trängda lägen avlastat mig från kursansvar och vad därtill hör. Han har vidare hjälpt mig med att granska litteraturlista och notförteckning samt även medverkat vid korrekturläsning. Jag är honom stort tack skyldig därför och när inom mig en stilla förhoppning om att så snart som möjligt få tillfälle att återgälda honom med motsvarande tjänster.

Ulla Alkvik har i egenskap av institutionssekreterare alltid lika snabbt och välvilligt hjälpt mig med utskrifter och olika praktiska göromål som följer med min tjänst som universitetslektor.

Mats Thölin och Sally Muntz är sedan många år mina närmaste vänner. Vid åtskilliga tillfällen har de med kort varsel och betydande arbetsinsatser hjälpt mig med översättningsarbeten i anledning av Leanderfallet.

Under fyrtio månader har jag erhållit statligt utbildningsbidrag för doktorander. Härutöver har jag erhållit visst ekonomiskt stöd från juridiska fakulteten i Lund, från rättsvetenskapliga institutionen i Göteborg och från ett antal stiftelser. Bland de senare vill jag särskilt nämna Kungliga och Hvitfeldtska stipendieinrättningen, Emmy Ekbergs stipendieinrättning, Bertil Settergrens fond samt Stiftelsen Staten och rätten. Rättsfonden, Stiftelsen fonden för den moraliska rätten i Sverige, har lämnat bidrag till tryckning av avhandlingen.

Manuskriptet till avhandlingen lämnades till förlaget den 29 januari 1986. Vad som kan ha förekommit därefter har således endast i begränsad utsträckning och då enbart i notform kunnat beaktas.

Det värsta med ett avhandlingsarbete — det som verkligen gör det befogat att tala om ett rent helvete — är inte de personliga uppoffringar man tvingas till utan de oförrätter och lidanden

man förorsakar sina närmaste. Mina närmaste heter Marja och Patrik. Förlossningsarbetet med denna avhandling har varit vårt gemensamma. Utan deras stöd och överseende kärleksfullhet hade det helt enkelt aldrig blivit någon avhandling.

Göteborg i februari 1986

Innehåll

Förord 7

Förkortningar 17

AVDELNING I:

DET VETENSKAPSTEORETISKA

FUNDAMENTET 21

1. Inledning 23

1.1 Syfte 23

1.2 Metod 26

1.3 Disposition 31

2. Kritisk teori 35

2.1 Frankfurtskolan. Allmänt 35

2.2 Ideologi och sanning. Frankfurtskolans
ideologibegrepp 37

2.3 Kunskapens intressebundenhet 41

2.4 Negationen som förhållningssätt 46

2.5 Psykoanalysen som metodmodell 49

3. Rätten som ideologi 53

3.1.1 Ideologibegreppet i nordisk
rättsvetenskap 53

3.1.2 Basen för bestämning av ideologi-
begreppet i denna undersökning 55

12	TÖLLBORG, PERSONALKONTROLL	
3.2	Rätten som bild av verkligheten	56
3.3	Rättssystemets funktionsduglighet är beroende av att det i första hand efterlevs frivilligt	59
3.4	Ett rättssystem måste på grund av frivillighetskravet förankras hos de styrda	61
3.5	Disparata tolkningsmodeller kan skapa felaktiga verklighetsbilder	64

AVDELNING II:

SÄKERHETSPOLISEN OCH FRAMVÄXTEN AV ETT SVENSKT PERSONALKONTROLLSYSTEM		67
4.	Uppkomsten av en särskild säkerhetspolis.	73
5.	Den Allmänna Säkerhetstjänsten	81
5.1.1	Allmänna Säkerhetstjänstens organisation	82
5.1.2	Säkerhetstjänstens författningsmässiga stöd	86
5.2	Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet under andra världskriget	89
5.2.1	Tillämpningen av tvångsmedelslagen m m	90
5.2.2	Personalkontroll under andra världskriget	101
5.3	Den Allmänna Säkerhetstjänsten avslöjas och avvecklas	111
6.	Statspolisens tredje avdelning som provisorium. Tiden 1945—1948	115
6.1	Bedömningsnämnden	118

7.	Statspolisens tredje avdelning som beständig organisation. Tiden 1948–1965	121
7.1.1	Statspolisens tredje avdelning – organisationsplan	122
7.1.2	Statspolisintendentens rådgivande nämnd	125
7.2	Ny tvångsmedelslag – den s k Enbomslagen	127
7.3	Tiden fram till förstatligandet	130
7.3.1	Stig Wennerström	132
8.	Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Tiden 1965–1979	139
8.1.1	Organisationsstruktur	141
8.1.2	Lekmannedamöterna i RPS styrelse	145
8.1.3	Säkerhetspolisens arbetsuppgifter och metoder	146
8.1.4	Säkerhetspolisens register	151
8.1.5	Handläggningen av ett personalkontroll-ärende fram till 1969 års PKK	152
8.2.1	Opinionstrycket 1966–1968	157
8.2.2	Den s k parlamentariska nämnden. SOU 1968:4	161
8.3	Åsiktsregistreringsförbudet	165
8.3.1	RPS tillämpningsföreskrifter till åsiktsregistreringsförbudet	166
8.3.2	RPS register är ett spaningsregister som även används för personalkontroll	168
8.3.3	Regeringens tillämpningsföreskrifter till åsiktsregistreringsförbudet	173
8.4	Registreringsgrunder och registeranvändning efter 1973	177

9.	Dagens svenska säkerhetspolis	183
9.1	Stig Bergling 184	
9.2	Den s k juristkommissionens förslag 186	
9.3	Säkerhetspolisens nuvarande organisationsstruktur 191	
9.4	RPS/Säk:s arbetsuppgifter 197	

AVDELNING III:

PERSONALKONTROLL	201
-----------------------------------	------------

10. Leanderfallet	205
-----------------------------	-----

11. Personalkontrollmaterialet	219
--	-----

11.1	Vilka uppgifter registreras? 219
11.1.1	Vad är åsiktsregistrering? 220
11.1.2	Det s k åsiktsregistreringsförbudet 228
11.1.3	Rutinerna för registrering 238
11.2	Vilka uppgifter får utlämnas? 245

12. Myndigheter och företag där personalkontroll förekommer	251
---	-----

12.1	De personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen enligt PKK 251
12.2	Personalkontroll vid tillsättning av polistjänst 259
12.3	Personalkontroll hos andra företag/myndigheter vid personalkontrollberättigad myndighet eller företag 260
12.3.1	SUA. FA SÄK 260
12.3.2	Bevakningsföretagen 266
12.3.3	Övriga 267
12.4	Sammanfattning 270

13. Skyddsklassplacerade tjänster	271
13.1 Skyddsklassindelning enligt de äldre bestämmelserna	273
13.2 Antalet skyddsklassplacerade tjänster m m	281
13.2.1 Enkäten	284
13.3 SFS 1983:764	293
14. Handläggningen av personalkontrollärenden	297
14.1 Arbetsgivarens begäran om personalkontroll	300
14.1.1 När skall kontroll företas?	301
14.1.2 Vem skall kontrollen avse?	303
14.1.3 Den kontrollerade skall underrättas om att personalkontroll kommer att ske	303
14.1.4 Uppgifter om den kontrollerade i begäran om personalkontroll	306
14.1.5 Skyldighet att avvakta med tillsättningsbeslutet	308
14.2 Initiativärenden	309
14.3 Handläggningen hos rikspolisstyrelsen	311
14.3.1 Prövning av begäran om personalkontroll	311
14.3.2 Utlämnandeförfarandet	312
14.3.3 Kommunikation med den kontrollerade	317
14.3.4 Överläggning med arbetsmarknadens organisationer	334
14.3.5 Möjligheterna att anföra besvär över RPS utlämnandebeslut	343
14.4 Arbetsgivarens prövning i personalkontrollärendet	350
14.4.1 Arbetsgivarens självständiga prövning	351
14.4.2 Den arbetsrättsliga bedömningen i personalkontrollärende	361

- 14.4.2.1 Ny- eller återanställning 362
- 14.4.2.2 Omplacering eller omreglering 371
- 14.4.2.3 Avsked och uppsägning 377
- 14.4.2.4 Försättande i disponibilitet 381
- 14.4.3 Rätt att få ta del av underlaget för
arbetsgivarbeslut 384
- 14.4.3.1 Kommunikation och partsinsyn i
anledning av arbetsgivarbeslut 385
- 14.4.3.2 Åberopande av allmän handling 394
- 14.4.3.3 Kommunikation med berörda arbets-
tagarorganisationer 396
- 14.4.4 Arbetsgivarens skyldighet att till RPS och
annan myndighet redovisa sitt beslut 397

AVDELNING VI:

KONKLUSIONER. 403

15. Personalkontrollkungörelsen som ideologi. 405

16. Summary. 417

NOTAPPARAT. 441

REFERERAD LITTERATUR M M 507

BILAGOR 525

- 1. Personalkontrollkungörelsen 527
- 2. Exempel på av Allmänna Säkerhets-
tjänsten konfiskerade brev 535
- 3. SUA-avtal 543
- 4. Blanketter för personalkontroll 549
- 5. Anställningsbekräftelse vid SUA-
företag 559
- 6. Enkät 561
- 7. Exempel på utdrag ur SA-diariet 565

Förkortningar

ABAB	– Allmänna Bevaknings AB
AD	– Arbetsdomstolen
ADB	– Automatisk databehandling
ADD	– Arbetsdomstolens domar
AF SÄK	– Allmänna föreskrifter om tillämpningen av säkerhetsskyddskungörelsen
AK	– Protokoll från andra kammaren
Appl. No.	– Application Number
BN	– Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar
BrB	– Brottsbalken
(c)	– Centerpartiet
CB	– Civilbefälhavaren
DsJU	– Departementspromemoria Justitiedepartementet
DsUD	– Departementspromemoria Utrikesdepartementet
ELN	– Boliviansk befrielseerörelse
ERP	– Argentinsk befrielseerörelse
ETA	– Baskisk befrielseerörelse
FAP	– Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet
FA SÄK	– Föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om tillämpningen av säkerhetsskyddsförordningen
FFV	– Förenade Fabriksverken
FHR	– Statens Förhandlingsråd
FK	– Protokoll från första kammaren
FL	– Förvaltningslagen
FMV	– Försvarets Materielverk
FMV/Säk	– Försvarets Materielverk, säkerhetssektionen
FN	– Förenta Nationerna
(fp)	– Folkpartiet
FPL	– Förvaltningsprocesslagen
FST	– Försvarsstaben

FST/Säk	- Försvarsstabens säkerhetsavdelning
(h)	- Högerpartiet
HD	- Högsta Domstolen
HT	- Rikspolisstyrelsens hemliga tillämpningsföreskrifter
IB	- Informationsbyrån, tidigare beteckning på den svenska underrättelsetjänsten
IFA	- Beteckning på företag som under det andra världskriget ansågs vara av särskild betydelse för det svenska totalförsvaret, jfr s k SUA-företag
JK	- Justitiekanslern
JO	- Justitieombudsmannen
JuU	- Justitieutskottets betänkanden
KFML	- Kommunistiska Förbundet Marxist-Leninisterna
KFML(r)	- Kommunistiska Förbundet Marxist-Leninisterna (revolutionärerna)
KPML(r)	- Kommunistiska Partiet Marxist-Leninisterna (revolutionärerna)
KU	- Konstitutionsutskottets betänkanden
LAS	- Lagen om anställningsskydd
LO	- Landsorganisationen
LOA	- Lagen om offentlig anställning
LRA	- Lagen om rättegång i arbetstvister
LSt	- Länsstyrelse
(m)	- Moderata Samlingspartiet
MBL	- Medbestämmandelagen
MIR	- Chilensk befrielseörelse
MLN	- Uruguayansk befrielseörelse
MO	- Militärombudsmannen
NJA	- Nytt Juridiskt Arkiv
P7/FO11	- Pansarregemente 7/Försvarsområde 11
PCO	- Personnel Control Ordinance (PKK)
PD	- Polisdistrikt
PFLP	- Palestinsk befrielseörelse
Pint	- Polisintendent
PKK	- Personalkontrollkungörelsen
PKK	- Kurdisk befrielseörelse
Prop.	- Proposition
RAF	- Röda Arméfraktionen
RB	- Rättegångsbalken
RF	- Regeringsformen
RPS	- Rikspolisstyrelsen
RPS/Säk	- Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning
RPS/Säk-IG	- Industriskyddsgruppen vid RPS/Säk
RRK R	- Rättsfall från Regeringsrätten och kammarrätterna
RÅ	- Riksåklagaren
(s)	- Socialdemokratiska Arbetarpartiet
SA-diariet	- Det öppna diariet på RPS/Säk
SAC	- Sveriges Arbetares Centralorganisation
SAF	- Svenska Arbetsgivareföreningen

SAV	– Statens Arbetsgivarverk
SekrL	– Sekretesslagen
SFS	– Svensk författningssamling
SH-diariet	– Det sekretessbelagda diariet på RPS/Säk
SIDA	– Swedish International Development Authority
SIF	– Sveriges Industritjänstemannaförbund
SKP	– Sveriges Kommunistiska Parti
SMHI	– Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut
SOU	– Statens offentliga utredningar
SP 3	– Kriminalavdelningens 3:e rotel hos Statspolisen i Stockholm
SR	– Statstjänstemännens Riksförbund
SUA	– Föreskrifter och anvisningar beträffande säkerhetsskydd kring upphandling eller arbete för statens behov som med hänsyn till rikets säkerhet skall hemlighållas
SvJT	– Svensk Juristtidning
TCO	– Tjänstemännens Centralorganisation
TFG	– Tjänstemeddelanden för försvarsmakten
TGK	– Tjänstemeddelanden för krigsmakten
UD	– Utrikesdepartementet
VN	– Värnpliktsnytt
(vpk)	– Vänsterpartiet Kommunisterna
vpl	– värnpliktig
ÖB	– Överbefälhavaren

Avdelning I.
Det vetenskapsteoretiska
fundamentet

Kapitel 1. Inledning

1.1. Syfte

Personalkontroll innebär att sökande till och innehavare av s k skyddsklassplacerade tjänster och förtroendeuppdrag inför tillsättning samt därefter med vissa tidsmellanrum skall kontrolleras mot säkerhetspolisens register. Förfarandet regleras sedan den 1 oktober 1969 i en offentlig författning, personalkontrollkungörelsen, PKK (SFS 1969:446). Kungörelsen hade föregåtts av en mycket omfattande massmedial debatt som lett fram till bl a en offentlig utredning, SOU 1968:4, rörande handläggningen av säkerhetsfrågor. I utredningen föreslogs bl a att personalkontrollförfarandet för framtiden skulle regleras i en offentlig författning. Utredningen föreslog vidare, med viss emfas och med i stort sett samtliga remissinstansers gillande, att en kommunikationsregel av traditionell förvaltningsrättslig typ skulle intas även i personalkontrollkungörelsen. Denna kommunikationsregel återfinns i PKK § 13.

Ett av skälen till mitt val av ämne — kanske det viktigaste skälet — är en misstanke om att just denna kommunikationsregel tillämpats bristfälligt. När jag försökt få klarhet i hur det

egentligen förhöll sig i denna fråga har framförlallt ett personalkontrollärende, som efter prövning av Europakommissionen kommer att underställas Europadomstolen i maj 1986, varit av betydelse. I detta ärende, som påbörjades 1979 och alltså ännu inte är slutligt prövat, är jag ombud för kändanden, Torsten Leander. Ärendet har kommit att få den allra största betydelse när jag försökt få fram material till avhandlingen.

Sedan nämnda ärende, det s k Leanderfallet, underställts Europakommissionens prövning genomfördes de mest omfattande ändringarna i personalkontrollkungörelsen sedan den trätt i kraft drygt tio år tidigare. Ändringarna trädde i kraft den 1 oktober 1983, tio dagar innan Europakommissionen höll muntlig hearing i ärendet. De mycket omfattande ändringarna till trots, bland vilka märks främst en ändring av just PKK § 13, beslöt Europakommissionen förklara ärendet "admissible", dvs att klagomålet skulle granskas mer ingående. Den 6 juli 1985 beslöt man att föra ärendet vidare till Europadomstolen för prövning.

Det är sannolikt att en del av bakgrunden till de ändringar i PKK som genomfördes 1983 står att finna i just detta avhandlingsarbete och framför allt det ärende som nu skall bli föremål för Europadomstolens prövning. Man kan därför säga att avhandlingsarbetet kommit att bli en del av en samhällelig process — enligt min uppfattning utgör den ett tydligt exempel på hur samhällsvetare, med eller mot sin vilja, i sitt forskningsarbete kan vara en aktiv faktor i samhällsutvecklingen. Subjekt och objekt konstituerar varandra — det är omöjligt för samhällsvetaren att stå neutral och enbart observerande inför den samhällsföreteelse han studerar.

Till skillnad från en rad andra juridiska avhandlingar har denna avhandling inte det primära syftet att fastställa "gällande rätt". Det primära syftet har istället blivit att försöka beskriva omfattningen av och bakgrunden till det svenska personalkontrollsystemet samt handläggningen av personalkontrollärenden. I denna beskrivning utgår jag från en analys av det formella regelverket för att därefter beskriva den faktiska tillämpningen. Det har visat sig föreligga en anmärkningsvärt

stor skillnad mellan regelverk och faktisk tillämpning; som en följd härav har syftet kommit att bli *ideologikritiskt*.

Med ideologi förstås i detta sammanhang en (falsk) verklighetsbild. Härmed avses i detta sammanhang att lagen hos den intresserade läsaren skapar en bild av hur verkligheten ter sig på det område författningstexten avser att reglera, eller åtminstone en bild av vad som utgjort makthavarnas ärliga strävan när det gällt att forma just denna del av verkligheten. Är denna bild falsk — medvetet eller omedvetet — skapar detta förutsättningar för ideologikritisk forskning. Är bilden å andra sidan korrekt saknas såväl behov av som förutsättningar för sådan forskning. Detta leder i sin tur till två slutsatser, varav den första redan nämnts: det ideologikritiska förhållningssättet är inte alltid något man väljer, utan ofta något man tvingas in i sedan man valt ett problemområde där en felaktig verklighetsbild är förhärskande. Den andra slutsatsen har att göra med att ideologikritisk forskning är meningsfull endast på sådana områden där lagens ideologiska funktion framstår som särskilt betydelsefull. Har man väl en gång hamnat i en sådan situation att man inte utan dåligt samvete kan undvika ett ideologikritiskt förhållningssätt så har man också fått en livserfarenhet vilken för framtiden gett en möjligheten att *välja* att ägna sig åt ideologikritisk forskning. Den som tidigare sysslat med ideologikritisk forskning bör därför, enligt min uppfattning, särskilt intressera sig för problemområden där man av erfarenhet¹ vet eller åtminstone misstänker att den förhärskande ideologin är inkorrekt, falsk. På denna nivå är det irrelevant om lagens ideologiska funktion är betingad av medveten manipulation eller om den har sin bakgrund i strukturella orsaker. Syftet med den ideologikritiska forskningen är nämligen inte att leta efter syndabockar, utan att försöka presentera ett riktigare underlag för meningsbildning och handling än det förhärskande.

Syftet med denna avhandling kan därmed sägas vara att söka påverka meningsbildningen inom universitetsvärlden, vad avser personalkontrollsystemet med den förhoppningen att

den mera korrekta uppfattningen inom akademien därefter skall sprida sig i det övriga samhället.

1.2. Metod

På det område denna undersökning studerar saknas förarbeten i traditionell mening. Huvudparten av det i sammanhanget intressanta materialet är dessutom sekretessbelagt. Redan dessa två förhållanden har medfört krav på en viss flexibilitet i metodvalet. Begreppet "gällande rätt" förutsätter vidare att rättens ideologiskt-normativa innehåll och dess faktiska tillämpning i stort sett sammanfaller. Endast i den utsträckning denna förutsättning är för handen är det möjligt att i en juridisk avhandling enbart använda sig av gängse s k rättsdogmatisk metod. Emellertid är inte heller denna förutsättning uppfylld inom det område jag valt att undersöka. I en sådan situation tvingas forskaren använda sig av olika metoder, just för att fastställa gapet mellan rättens ideologiskt-normativa innehåll och dess faktiska tillämpning. Vad gäller denna undersökning har detta inneburit att jag *dels*, för fastställandet av rättens ideologiskt-normativa innehåll, använt mig av *en* form av rättsdogmatisk metod, och *dels*, för fastställandet av rättens faktiska tillämpning, använt mig av andra metoder. Resultaten har därefter ställts mot varandra, åtföljda av en analys av skillnaderna och anledningarna till dem.

Låt mig utveckla detta angreppssätt ytterligare något.

Avhandlingens genomgående tema är att rätten i vissa sammanhang kan användas för att ge felaktiga verklighetsbilder, varvid man kan lyckas uppnå acceptans för ett visst förhållande. Acceptansen uppnås i så fall på felaktiga premisser. Med detta tema som utgångspunkt är det, för att kunna fastställa den påstådda skillnaden, nödvändigt att *dels* precisera lagtextens manifesta innehåll, *dels* presentera författningstextens reella genomslagskraft. Så vitt avser den första uppgiften är det möjligt att göra en sådan bestämning genom användan-

det av vad jag i detta sammanhang vill kalla en *extensiv rättsdogmatisk metod*. Detta innebär att jag — så långt möjligt — i första hand använt mig av traditionell rättsdogmatisk metod, varvid rättsregelns semantiska innehåll starkt betonats. Ledstjärnan har därvidlag varit den av Stig Strömholm uttryckta tolkningsrekommendationen för en modern juridisk tolkningslära: ” . . . den för medborgarna i gemen tillgängliga, ’normalspråkliga’ lydelsen i lagar och författning som regel — . . . — får tillhandahålla de yttre gränserna kring tolkningens resultat.”² Tolkningen har därefter kompletterats med framförallt uttalanden i offentliga utredningar, riksdagsdebatter samt, i viss utsträckning, uttalanden i massmedia av kvalificerade politiker. Tanken har varit att detta angreppssätt skapar möjlighet att fastslå vilken verklighetsbild lagtexten har givit den intresserade medborgaren. Uttryckt på annat sätt kan man säga att avsikten har varit att söka fastställa med vilket innehåll regeln marknadsförts. Därmed kommer metoden att skilja sig från traditionell rättsdogmatisk metod, *dels* vad gäller syftet — här är fråga om att fastställa en verklighetsbild, inte att stanna i ”börats värld” — *dels* när det gäller materialet.

Under föregående rubrik redovisades grunden till att syftet med undersökningen kommit att bli ideologikritiskt. Genom denna syftesbestämning har den traditionella rättsdogmatiska metoden kommit att mista sin *omedelbara* relevans. Grunden härtill står närmast att finna i det förhållandet att rättsdogmatisk metod förutsätter ett inomperspektiv. Anna Christensen har på ett belysande sätt utvecklat denna nödvändighet:

”Ideologikritik innebär alltid ett *utanför*-perspektiv på rättsordningen. Rättsordningen undersöks som en objektiv struktur och inte utifrån rättsordningens och aktörernas interna förståelse av sig själv(a). Rättsdogmatiken däremot (liksom all annan dogmatik) innebär att man måste acceptera rättsordningens eget interna perspektiv. Rättsdogmatiken innebär argumentation inom systemet på basen av den verklighetsuppfattning och de mer eller mindre fixerade värdepremisser som är accepterade inom systemet . . . Rättsdogmatiken är en form för rationell argumentation inom systemet. Själva grundförutsättningen för rättsdogmatisk verksamhet är det mini-

mum av förtroende för lagstiftaren som består i att uttolkaren utgår från att lagstiftaren vet vad han gör och menar vad han säger. Det finns plats för kritik och olika meningar inom systemet, men kritiken får inte gå så långt att den ifrågasätter systemets världsbild och grundläggande värdepremisser. Man kan inte argumentera inom ett system och samtidigt hävda att systemets aktörer inte vet vad de gör eller menar vad de säger. Vill man argumentera inom ett system som innehåller ideologiska förvrängningar, måste man antingen vara aningslös eller undertrycka de insikter man har om de ideologiska förvrängningarna. Kan eller vill man inte det, får man lämna systemet, och man hamnar i ideologikritiken som ett vetenskapligt förhållningssätt vare sig man vill eller inte. Rättsdogmatik och ideologikritik kan alltså inte förenas. Det är fråga om två skilda vetenskapliga paradigmer, som det numera heter. Ideologikritiken stör den inlevelse och djupa interna förståelse av rättssystemet, som utgör en förutsättning för en verkligt god rättsdogmatisk argumentation. Inslag av ideologikritik medför också att systemet tappar förtroendet för rättsvetaren i hans egenskap av dogmatiker och hans rättsdogmatiska argumentation får därmed inte samma genomslagskraft inom systemet, som den annars skulle ha haft. Omvänt framtvingar det rättsdogmatiska förhållningssättet en anpassning till systemets premisser, som gör det omöjligt att kritisera systemet utifrån på ett djupgående sätt.”³

Även Håkan Hydén har dragit en liknande slutsats: ”Det är tydligt att vi måste söka vår utgångspunkt i en bestämning av undersökningsobjektet i förhållanden utanför själva rättssystemet. Rätten som ideologiskt system kan ej förklara sin egen karaktär annat än i ideologins termer.”⁴

Rättsdogmatikens avhängighet av detta inomperspektiv gör konservatismen till en strukturell faktor i det rättsdogmatiska tänkandet, vilket i sin tur ytterligare markerar rättsdogmatikens ideologifrämjande karaktär.⁵ Denna ideologi verkar alltid, definitionsmässigt, i den härskande klassens tjänst.⁶ Ett ideologikritiskt förhållningssätt förutsätter därför att förklaringar söks genom studier på makronivå, med ignorerande av de premisser systemet självt bestämmer. Strukturella teorier, typ den marxistiska bas/överbyggnadsteorin eller Foucaults maktteori⁷, kan ge användbara förklaringsmodeller. Självt använder jag mig i denna undersökning av en historisk tillbakablick, som har den nackdelen att den emellanåt är väl ytlig och inte ger tillräckligt generaliserbara data,

men som i ett avhandlingsarbete har den fördelen att den är lätt kontrollerbar. Just när det gäller den svenska personalkontrollen spelar följande ganska stor säkerhet den historiska bakgrunden en stor roll.⁸

När det därefter gäller att fastställa rättens faktiska tillämpning på undersökningsområdet har det stora problemet varit att i stort sett allt material kring personalkontroll är sekretessbelagt. Jag har därför tvingats använda mig av många olika sätt, däribland några tämligen okonventionella. Min ambition har därvidlag genomgående varit att låta problemet styra metodval, och ej tvärtom. Denna inställning har krävt ett visst mått av flexibilitet och improvisation.

I första hand har jag använt mig av följande metoder:

A) I första hand har jag försökt få frågor om personalkontroll besvarade genom formell hänvändelse till företrädesvis justitiedepartementet och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, RPS/Säk⁹, varvid jag i förekommande fall besvarat mig till kammarrätt och regeringsrätt. Trots att jag i stort sett aldrig haft framgång i dessa mina besvär har ändå själva processerna lett fram till att jag fått tillgång till material av intresse för undersökningen. Som exempel härpå kan nämnas att i en av dessa processer framkom att RPS/Säk inte har kontroll över antalet skyddsklassplacerade tjänster, inte heller över vilka som är innehavare av dessa.

Jag har också gått igenom RPS/Säk:s öppna s k SA-diarium¹⁰ för åren 1979 och 1980. Dessa diaries ger ibland förvånansvärt mycket information.¹¹ Som framgår av avdelning II har det således varit möjligt att få en bild av RPS/Säk:s organisation de aktuella åren, eftersom diarierna ofta anger rotelnummer

Ytterligare några exempel kan nämnas:

- a) I diariet anges för akt SA 248-331-80 (SH 634-80) följande: "Personalkontroll – skyddsklass 2, vpl personal. Överbefälhavaren." Härav har kunnat dras den slutsatsen att viss värnpliktig personal är föremål för personalkontroll.

- b) För akt SA 796-251-80 anges "Växeltjänstgöring mellan RPS/Säk-IG och FMV/Säk. Försvarets Materielverk." Härav har den slutsatsen kunnat dras, att sådan växel-tjänstgöring sker mellan industriskyddsgruppen på RPS/Säk och Försvarets materielverk.
För akt SA 248-461-80 anges "Personalkontroll av tolkar. Helsingborg PD." Härav har den slutsatsen kunnat dras att personalkontroll sker även av polisens tolkar, som ju saknar fast anställning hos polisen (jfr ADD 1984:124).
- d) För akt SA 248-499-79 (SH 1578-79) anges "Personal-kontroll, anställda inom Data-Saab som arbetar i ut-landet."
- e) För akt SA 1159-79 (SH 3161-79) anges "Identifiering av telefonnummer i Sverige. Interpol+Amerikanska ambassaden i Stockholm."

Jag har även sökt få fram uppgifter om antalet anställda hos RPS/Säk.

Genom nyss nämnda genomgång av RPS/Säk:s öppna diari-er kunde jag slå fast hur många tjänstledigheter som begärts under året och för vilket ändamål — föräldraledighet, studie-ledighet etc. Tanken var därefter att via öppna källor få fram det totala antalet tjänstledighetsansökningar hos RPS under samma period samt med ledning därav, jämfört med det totala antalet anställda hos RPS, ange ungefärlig uppgift på antalet anställda hos RPS/Säk under ifrågavarande budgetår. Försöket gick om intet eftersom det visade sig att RPS centralt saknade statistik över det totala antalet tjänstledighetsansök-ningar under respektive budgetår.

Med hjälp av telefonkatalogen lyckades jag däremot spåra en utredning om personalkontrollens effektivitet under andra världskriget. Utredningen fanns inte längre bland Riksarkivets material. Det väsentligaste innehållet i rapporten presenteras i avsnitt 5.2.2.

B) Med hjälp av en *enkät* till samtliga enligt personalkontroll-kungörelsens § 3 personalkontrollberättigade myndigheter har jag bl a försökt fastställa personalkontrollens omfatt-ning. Några av frågorna i denna enkät syftade även till att

få reda på hur myndigheterna/företagen tillämpar PKK och huruvida denna tillämpning stod i överensstämmelse med författningstexten.

C) Den utan tvekan mest framgångsrika metod jag använt mig av i denna del av undersökningen har varit vad jag skulle vilja kalla aktionsforskning. Härmed förstås att jag fungerat som ombud i en rad olika processer *bland annat* i syfte att få fram information. Som framgår av redovisningen under avdelning III har inte bara det s k Leander-fallet¹² utan även flera andra fall givit mycket information. Särskilt bör framhållas de s k Sandberg- och Ehnebomfallen, båda redovisade i samma avdelning som Leanderfallet. De nyss redovisade besvären till regeringsrätten gav likaledes mycket information. Sammantaget bedömer jag det som att just dessa fall har haft den allra största betydelse när det gällt att få fram information om det svenska personalkontrollsystemets faktiska funktionssätt.

1.3. Disposition

Avhandlingen är indelad i fyra avdelningar. I den första avdelningen försöker jag ge läsaren en bild av det vetenskaps-teoretiska synsätt som styrt mitt forskningsarbete¹³ samt följaktligen även resultatet av detsamma. Inledningsvis har jag redan redovisat syfte och metod i denna undersökning. I det närmast följande kapitlet i denna avdelning redogörs för några av de väsentligaste, och för denna undersökning relevanta, teserna i den s k kritiska teorin. Med utgångspunkt i dessa teser formuleras därefter i det tredje kapitlet en teori om rätten och dess ideologiska funktion.

Avdelning II är en historisk exposé över säkerhetspolisen; dess historia, organisationsstruktur och verksamhet, varvid intresset särskilt fokuseras på personalkontrollen. Denna avdelning, som består av sex kapitel och väsentligen bygger på offentligt tryck, syftar till att placera in analysen i dess

historiska kontext. Det är mycket svårt att ge en fullständig och korrekt historisk beskrivning. George Orwell beskriver svårigheterna genom följande anekdot: "När Sir Walter Raleigh satt fängslad i Towern sysselsatte han sig med att skriva en världshistoria. Han hade fullbordat första delen och arbetade på den andra när det blev bråk mellan några arbetare under hans cellfönster, och en av männen blev dödad. Trots flitiga förfrågningar och trots att han faktiskt hade sett det hända kunde Sir Walter aldrig få klart för sig vad grälet hade gällt; varpå, sägs det (och om berättelsen inte är sann så borde den verkligen vara det), han brände upp det han skrivit och övergav sin planer.¹⁴

Historien stämmer till eftertanke. För mig är det en självklarhet att denna avhandling lika litet som någon annan avhandling presenterar absoluta, universellt giltiga "Sanningar". Läsaren får ta del av *min* tolkning av verkligheten, givet den kontext denna avhandling är skriven i och den kunskap om det svenska personalkontrollsystemet sju års avhandlingsarbete har givit mig. Även om jag strävat efter att vara källkritisk så är bilden med nödvändighet ofullständig och möjligtvis någon gång felaktig. Det viktiga är emellertid inte att alla enskildheter i alla dess delar är helt korrekta, utan det väsentliga är den entydiga bild av rädsla för det främmande som kommer till uttryck i RPS/Säks verksamhet och hos de makthavare som sanktionerar verksamheten.

Den tredje avdelningen utgör avhandlingens rättsliga kärna – en delvis traditionell analys av personalkontrollkungörelsen samt en presentation av mina empiriska resultat vad gäller författningens genomslagskraft. I denna avdelning behandlas personalkontrollmaterialet, dvs de uppgifter som utlämnas i personalkontrollärende, de personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen, antalet skyddsklassplacerade tjänster samt handläggningen av personalkontrollärende. Avdelningen inleds med en kortare redogörelse för det s k Leander-fallet.

Avdelningarna II och III innehåller en del material som är sekretessbelagt. Främst är det fråga om ett utdrag ur säkerhetspolisens register. (Halv mening utesluten)

Lösningen har varit att endast låta handledare, opponent och betygsnämnd, till kontroll av undersökningens vederhäftighet, ta del av detta material – för läsaren markeras detta med att vissa rader i texten är uteslutna. Detsamma gäller i några personalkontrollärenden där den kontrollerade av rädsla för repressalier låtit mig ta del av materialet i ärendet mot uttryckligt löfte från min sida att ej låta publicera det.

Det är otillfredsställande att visst i flera avseenden relevant material på detta sätt undanhålles läsaren. Jag har begärt att få bli befriad från tystnadsplikt, men nekats detta. Särskilt av hänsyn till de inblandade i de olika ärendena har jag inte ansett mig kunna ignorera den ålagda tystnadsplikten.

I några andra avsnitt refereras däremot i den för läsaren tillgängliga texten material som möjligen kan betraktas som sekretessbelagt. Främst gäller det den rapport som personalkontrollens effektivitet som refereras under avsnitt 5.2.2., den organisationsplan över RPS/Säk som presenteras under avsnitt 9.3. samt den redogörelse för antalet skyddsklass-placerade tjänster som återges i avsnitt 13.2.1. Såvitt avser den förstnämnda rapporten är det fråga om en rapport som ej längre kan återfinnas i offentliga arkiv och som dessutom hänför sig till förhållanden som ligger drygt fyrtio år tillbaka i tiden. Vad därefter gäller RPS/Säk:s organisation vid ingången av åttiotalet så bygger denna organisationsplan på offentligt tillgängliga uppgifter, nämligen RPS/Säk:s egna diaries. Planen har tidigare av mig publicerats i andra sammanhang¹⁵ och den har även återgivits i den svenska televisionen. Inte i något fall har RPS/Säk eller någon annan myndighet reagerat i anledning därav. Mot denna bakgrund har jag inte kunnat se något hinder för att åter låta publicera denna organisationsplan. Slutligen återges alltså i avsnitt 13.2.1. vissa tabeller med angivande av antalet skyddsklass-placerade tjänster och förtroendeuppdrag vid olika myndigheter och företag samt, i samband därmed, en uppskattning av det totala antalet skyddsklass-placerade tjänster och förtroendeuppdrag i riket vid ingången av åttiotalet. Dessa uppgifter är enligt RPS/Säk sekretessbelagda, en inställning som emellertid inte delas av en rad av de personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen, däribland JK och ÖB. De uppgifter som presenteras i undersökningen bygger på upp-

gifter som jag fått från just dessa myndigheter och företag i samband med en större enkät 1980/81.

Det ligger oerhört stor makt i att kräva tystnadsplikt, och detta oavsett om det är under straffansvar eller ej. Faran för missbruk förefaller mig uppenbar, särskilt genom möjligheten att använda sig av sekretesslagstiftningen för att dölja moraliskt tvivelaktigt agerande eller brist på relevanta argument. Det bör därför, enligt min uppfattning, finnas situationer där man både bör och skall ha rätt att bryta en ålagd tystnadsplikt. I de få fall jag valt att publicera material som enligt någons bedömning kan vara sekretessbelagt har jag alltså ansett det vara min skyldighet som forskare att inte hemlighålla material av allmänt intresse, eftersom detta allmänna intresse enligt min bedömning varit starkare än makthavarnas argument för att undandra materialet offentlighetens ljus.

På grundval av det material som publiceras i avdelningarna II och III, och med utgångspunkt i den teori om rätten som ideologi som presenteras i kapitel 3, avslutas avhandlingen med avdelning IV. I denna avslutande avdelning diskuteras personalkontrollkungörelsen som en rent ideologisk skapelse. Undersökningen sammanfattas därefter på engelska.

Kapitel 2. Kritisk teori

"Critical Theory is resistant to summary; not least, because almost its only unchanging basic thesis is that it is itself changeable."¹

2.1. Frankfurtskolan. Allmänt.

Frankfurtskolan har sitt ursprung i Institut für Sozialforschung, grundat på privat initiativ 1923. Dess förste direktör var den numera relativt okände Carl Grünberg. Denne efterträddes 1930 av den betydligt mer namnkunnige Max Horkheimer. Horkheimer tillhör tillsammans med Theodor W Adorno, Herbert Marcuse och Jürgen Habermas de mest kända företrädarna för den skola som i Sverige också går under beteckningen Kritisk Teori. Av de nämnda är det idag endast Habermas som alltjämt är i livet.

Frankfurtskolan är en heterogen skolbildning², inte bara såtillvida att den innehåller flera olika riktningar med en viss minsta gemensam nämnare, utan även i det avseendet att den kan beskrivas som en tvärvetenskaplig skola i ordets egentliga mening:

"På alla levnadsbanor, men särskilt i de fria yrkena, går fackkunskaperna i regel i par med reglementsenliga åsikter, och det ger lätt näring åt vanföreställningen att det räcker att vara kunnig i sitt fack."³

Frankfurtskolan bygger på idén att samhällsvetenskapliga studier måste bygga på interdisciplinära ansatser — bland särskilt viktiga ämnen framhålls ekonomi, psykologi, historia och filosofi.⁴

En av de fundamentala satserna i den kritiska teorin är att varje i positiva termer bestämt alternativ ligger inom ramen för det tänkande, som bestämmer de positiva termernas materiella innehåll. Verkligt systemöverskridande tänkande, genuint ny kunskapsbildning, förutsätter därför att man kan befria sig från sådana även inom vetenskaperna allmänt förhärskande krav. Istället blir negering skolbildningens nyckelord, vilket i sin tur leder till att kritisk teori väsentligen blir en filosofisk teori. Just Frankfurtskolans huvudsakligen filosofiska inriktning skapade också möjligheterna att integrera företrädare för vitt skilda ämnen inom ett och samma institut.

Betonandet av negationen som förhållningssätt innebar inte att företrädarna för den kritiska teorin var normlösa, utan endast att de vägrade att låta sina idéer definieras i de termer som den rådande maktstrukturen bygger på. Tvärtom gjorde de inledningsvis nämnda mest kända företrädarna för Frankfurtskolan, liksom deras kollegor, en rad explicita normativa ställningstaganden, vilka närmast gav uttryck åt ett frihetligt, socialistiskt perspektiv. Kanske är det detta, tillsammans med det filosofiska ställningstagandet för negering, som utgör det enda gemensamma temat för skolan.

Även marxismen spelar en roll som teoretisk bas i Frankfurtskolan. Emellertid har de avarter av marxismen som uppträtt i de sk socialistiska länderna som de vetenskapliga implikationerna av marxistisk teori kommit att utsättas för fundamental kritik av Frankfurtskolan. Den dialektiska materialismen, särskilt då marxism-leninismen och förespråkandet av proletariatets diktatur, reducerade enligt Marcuse proletariatet "from the subject to an object of the revolutionary process".⁵ En sådan revolution, som inte omedelbart ledde fram till de revolterandes frigörelse utan blott och bart ett ersättande av de gamla makthavarna med nya, kan endast beskrivas som ett förräderi mot de revolteran-

de. En revolution värd namnet skall genomföras av de revolterande på deras egna villkor och med deras självständigt formulerade ambitioner som mål. Teoretikernas *praktiska* uppgift måste begränsas till ett försök att artikulera och, om möjligt, utveckla det *latenta* klassmedvetandet. Själva syftet med samhällsvetenskaplig teori blir då att analysera och förklara det nuvarande systemets inneboende motsättningar och ange hur systemet försöker lösa alternativt inkapsla dessa motsättningar.

En reell förändring måste innefatta en förändring av maktstrukturen, i riktning mot ökat självbestämmande. En förutsättning härför är inte bara formella förändringar, utan också att medborgarna befrias från de myter och de ideologier som hindrar dem från att inse, dels att det *finns* alternativa problemlösningar, dels att det är *möjligt* att nå dessa mål. Ideologikritiken i Frankfurtskolans tappning kan därför som generellt mål sägas ha till uppgift att försöka analysera och explicera gapet mellan det som är, *varandet*, och det som *kan* vara, *Utopin*.⁶

2.2. Ideologi och sanning. Frankfurtskolans ideologibegrepp.

Termen ideologi har en dubbel mening. Det kan vara en beteckning på sammanhängande idésystem innehållande verklighetspåståenden, värderingar och normer. På basen av dessa verklighetspåståenden och normer uttalas rekommendationer av framåtriktad karaktär. Med ideologi i detta sammanhang förstås alltså närmast det politiska innehåll som håller samman en rörelse eller ett politiskt parti. "Ideologi" kan emellertid också vara en beteckning för en skenbild, dvs något som *i sig* är felaktigt. Med ideologi förstås då en förvrängd verklighetsuppfattning, eller skarpare uttryckt, en förvrängande verklighetsbild.

I denna avhandling avses med ideologi inte politisk ideologi utan verklighetsbild, verklighetsuppfattning. Utgångspunkten

är ideologibegreppet som Adorno definierat det; "(a) necessarily false consciousness which society imposes upon its members"⁷ "a necessary illusion".⁸

Den härskande klassens ideologi är samtidigt den förhärskande samhälleliga ideologin. Den samhälleliga ideologin verkar därför samhällssammanhållande – den tvingar fram ett gemensamt perspektiv. Genom ideologin reproduceras på detta sätt samhällets funktioner.

Ideologin kommer alltså att fungera som en sammanhållande faktor i ett motsägelsefullt samhälle, präglad av manifesta och latent klass- och maktkonflikter. Människan sprider, förstår och skapar ideologier genom myter. På en kollektiv nivå verkar ideologin genom hegemonin – genom sitt rationalitetsskapande. På en individuell nivå verkar ideologin genom myterna – genom sitt moralskapande. Eftersom myten fungerar ideologiskt legitimerande (myten som *individuell* och generaliserbar till skillnad från ideologin som *kollektiv* och generaliserbar) är den också förklarbar i termer av ideologi. Myten kan då beskrivas som en kristallisering av ideologin. Själva ideologin kan nämligen knappast hävdas existera i sinnevärlden annat än som en de intellektuellas efterrationalisering, utförd i syfte att försöka skapa gripbara förklaringsmodeller med så hög allmängiltighet som möjligt.

Om nu ideologin kan beskrivas som en nödvändig illusion som samhället påtvingar sina medlemmar, blir ideologikritikerns uppgift att försöka desauvera denna ideologi genom att beskriva den såsom varande just en ideologisk förvrängning. Det är inte nödvändigt att känna "den absoluta sanningen" för att lyckas i sådana försök, men någon form av sanningskriterium blir dock nödvändigt att ha för att kunna övertyga om att den förhärskande verklighetsbilden utgör en ideologiskt betingad förvrängning. Habermas är den bland Frankfurtskolans anhängare som kommit längst i utarbetandet av en sådan modell. Denna modell tar sin utgångspunkt i det mest grundläggande som medlemmarna i ett samhälle har gemensamt – språket – och bygger vidare på axiomet att förekomsten av ett språk förutsätter möjligheten av kon-

sensus. Habermas kallar sin teori "the theory of communicative competence" och låter den omfatta även vetenskapsvärlden.⁹

All språkanvändning bygger enligt Habermas på den reella möjligheten att diskursivt¹⁰ uppnå konsensus. Den tänkbara förekomsten av ett äkta samförstånd bygger på antagandet att en "ideal speech situation" inte bara är möjlig utan rentav utgör själva grundvalen och förutsättningen för att människor överhuvudtaget har ett språk. Det i denna situation uppnådda konsensus kan därför ligga till grund för Habermas' sanningskriterium – sanningen, graden av korrekthet i ett påstående, kan anses bekräftat i den mån ett äkta samförstånd om dess innehåll uppnåtts. Därmed innefattar Habermas' teori även ett påstående om att redan själva språkets *struktur* förutsätter möjligheten av ett samhälle med reell, verklig, och icke ideologiskt förvrängd, kunskap, rättvisa och frihet.

Den diskursiva framväxten av detta konsensus störs emellertid av kommunikationsstörningar, vilka tar sig uttryck i ideologiska förvrängningar.¹¹ Ideologikritikern behöver därför en teori om hur icke ideologiskt förvrängd kommunikation kan vara möjlig.¹² Habermas förespråkar alltså i denna situation "teorin om kommunikativ kompetens". Genom antagandet av möjligheten till en diskursiv idealform skapas nödvändiga normativa standarder som sedan kan ligga till grund för ideologikritiken, dvs det kritiska granskandet av transformationsstörningar och följderna därav. Genom självreflexion – i den mening som avses i psykoanalytisk metod – kan sådana störningar utredas och därmed lösas upp. Det är alltså genom självreflexion som människorna kan befria sig från den ideologiska förvrängning de ständigt är utsatta för, och det är därför endast genom självförståelse som människan kan uppnå verklig emancipation.

Förståelsen av ett aktuellt problem präglas emellertid av tidigare socialisationsprocesser, av förförståelse i vid mening. Sådan förförståelse innebär alltid att man betraktar problemet utifrån *ett* visst, bestämt, perspektiv – problemet och därmed förståelsen av det bestäms alltid i viss utsträckning av de för-

domar och myter vi ständigt bär med oss. Man kan uttrycka det som att sanningen konstant är feluppfattad — men ändå till alla sina delar sann. Alla tolkningar, och då framförallt alla icke rent negerande tolkningar, måste därför presenteras i form av *hypoteser* och inte i egenskap av sanningar med anspråk på felfrihet.¹³

I sitt fortsatta resonemang hävdar Habermas, med utgångspunkt i den här kortfattat refererade språkteorin, att moraliska frågor kan lösas på förnuftsmässig basis. Därigenom kommer dessa moraliska ställningstaganden, som får formen av intersubjektivt erkända normer, att skilja sig från åtlydandet av direkta order¹⁴. Det existerar visserligen inga universellt giltiga metoder som kan garantera *en* enda historiskt giltig sanning — ”a lasting consensus” som Habermas själv uttrycker det — men det finns processer som *i sig* genererar goda respektive dåliga skäl till att antaga eller förkasta kunskapspåståenden.¹⁵ Språkets egen rationalitet framträder, enligt Habermas, redan i det förhållandet att ömsesidiga beteendeförväntningar upphöjda till normativ status erbjuder själva grunden för ett *gemensamt* intresse. Genom att vi genom språket förutsätter själva möjligheten av att nå ett äkta samförstånd när vi diskuterar en bestämd fråga, föreligger redan däri garantier för att detta möjliga samförstånd uttrycker en gemensam vilja. Ett sådant samförstånd kräver att intressena är såväl generaliserbara som kommunicerbara. Målet, eller åtminstone ett viktigt mål, måste mot denna bakgrund vara att försöka utveckla grunderna och förutsättningarna för att lyckas åstadkomma den genuina konsensus, som Habermas’ tes om de intersubjektivt erkända normernas särprägel kräver. I den utsträckning parterna i en sådan dialog är intresserade av att kunna förstå varandra, måste de nämligen enligt Habermas, försöka uppfylla fyra grundläggande krav.

- begriplighet (Verständlichkeit)
- sanning (Wahrheit)
- korrekthet (Richtigkeit)
- ärlighet (Wahrhaftigkeit)

Endast under förutsättning av att dessa fyra fundamentala förutsättningar är uppfyllda är det möjligt att över huvud taget föra ett meningsfullt samtal, som för diskussionen framåt.¹⁶ De underförstådda giltighetsanspråk som ligger i själva diskursen är därmed möjliga att kontrollera, och det är just därför som dessa även inrymmer en möjlighet att fastställa att den förhärskande verklighetsbilden *är* felaktig.

För ideologikritikern skulle detta innebära att denne bör försöka jämföra de existerande, historiskt givna, normativa strukturer som präglar vårt samhälle med de normativa strukturer som hypotetiskt skulle vara förhärskande om normerna istället hade fastställts diskursivt. Uttryckt på ett enklare sätt skulle målet för den ideologikritiska rättsvetenskapen vara att pröva huruvida den hegemoni, varpå rättens väsentligen frivilliga efterlevnad baseras, bygger på riktiga premiser.

2.3. Kunskapens intressebundenhet

Subjekt och objekt konstituerar varandra men kan aldrig reduceras till en enhet. Subjekt och objekt, tanke och materiell värld, teori och praxis förutsätter vartannat. Därför kan och bör man inte förespråka universella metoder, vilka framstår som oberoende av objektet. Ett strikt åtskiljande av teori och praxis, av metod och forskningsobjekt är omöjlig.¹⁷

På samma sätt sammanhänger kunskap och kunskapsbildning med mänskliga värderingar i såväl hypotesformulering som resultat. Fakta och värderingar kan inte separeras — de bör istället erkännas och behandlas som en enhet. Sanningen bör därför betraktas som tidsbestämd, eller kanske snarare kontextberoende — vad som är sant kan avgöras endast mot bakgrund av den totala kontext vari yttrandet fälls och med särskild hänsyn tagen till vad yttrandet innefattar en mening om.¹⁸

Forskarens perspektiv måste alltså erkännas ha ett bestämmande inflytande över resultatet. Vetenskapen får och kan därför inte förstås som ett formellt och abstrakt system inom vilket kunskap växer fram, utan måste istället förstås som *en produkt och producent* och konkret samhällelig verksamhet. Detta är enligt min uppfattning särskilt tydligt inom juridiken. I den traditionella rättsvetenskapen sammanfaller varats och börats värld på ett alldeles uppenbart sätt. Rättsvetenskapen, doktrinen, som har till uppgift att undersöka rättskällorna utgör samtidigt själv en rättskälla. Påpekan- det att det förhåller sig på detta sätt innebär inte att jag försöker utdefiniera rättsvetenskapen såsom "ovetenskaplig" eller påstå att den saknar kunskapsvärde, utan endast att detta är ett förhållande som den rättsvetenskaplige forskaren bör vara särskilt uppmärksam på. Föreläggandet är ju även den ideologi- kritiska produktionen en produkt och producent av just konkret samhällelig verksamhet:

"Kritisk teori er - sist, men ikke minst — kritisk mot seg selv og de samfunnskrefter den har sitt grunnlag i." ¹⁹

All kunskap måste alltså beskrivas som såväl kontextberoende som intressebunden. Habermas beskriver detta som att människan organiserar sitt kunskapssökande och sin erfarenhet i enlighet med inneboende *kunskapsintressen*, intressen *a priori*. ²⁰ Det finns tre huvudgrupper av sådana intressen.

"The approach of the empirical-analytic sciences incorporates a *technical* cognitive interest; that of the historical-hermeneutic sciences incorporates a *practical* one; and the approach of critically oriented sciences incorporates the *emancipatory* cognitive interest that, . . . , was at the root of traditional theories." ²¹

Det empiriskt-analytiska kunskapsintresset är ett tekniskt inriktat intresse, syftande till att med hjälp av så generaliserbara förutsägelser som möjligt söka fylla vad som behövs för människans materiella existens. Det historiskt-hermeneutiska

intresset — som är den klassiska juridikens källa — svarar istället mot en önskan om att kunna kommunicera med varandra inom ramen för en given, regelstyrd, maktstruktur. Denna kunskap syftar ej till förutsägelser om verkligheten, utan till förståelse.²² Det tredje, emancipatoriska intresset, slutligen, är ett intresse av att kunna agera rationellt, ett syfte som man menar är möjligt att uppnå endast i den utsträckning vi lyckas frigöra oss från de ideologiska vanföreställningar som hänger ihop med den rådande maktstrukturen. Det är detta tredje kunskapsintresse som skapar de nödvändiga förutsättningarna för att en icke-ideologiskt förvrängd kunskap, som måste utgöra grunden för att verklig frihet och verkligt ansvar (Mündigkeit) skall kunna uppkomma. Det är också därför som Habermas beskriver detta kunskapsintresse som ett emancipatoriskt intresse. Detta intresse har alltså sin grund i människans vilja att agera rationellt. Människan önskar fatta egna beslut och låta dessa styras av tillgänglig kunskap, av gällande regler och verkliga behov. Men människan har inte bara viljan till självmedvetenhet, hon har också förmågan att nå denna medvetenhet.

Skillnaderna i kunskapsintresse leder till metodologiska implikationer. Adornos mening i dessa frågor påminner om de tankar Feyerabend²³ har givit uttryck för — metoden får inte bestämma vad som är adekvat forskning, utan forskningsobjektet måste bestämma vad som är adekvata metoder. I den här avhandlingen har denna tes framställt som mycket viktig, rentav en förutsättning. För det första är det knappast möjligt att genomföra en undersökning om personalkontroll enbart med användande av traditionell rättsdogmatisk metod, utan att ytterligare bidra till personalkontrollkungörelsens ideologiska skimmer. Förarbeten i traditionell mening saknas och rättsfallen är få. På grund av den åberopade sekretessen har domskälen föga substans. Det finns säkert rättsvetare som härav skulle dra slutsatsen att personalkontroll är ett område som inte är möjligt att bearbeta. Den slutsatsen drar inte jag. Vid val av forskningsområde bör istället, på sätt Håkan Törnebohm hävdad²⁴, frågorna ställas i följande ordning: 1) Vad är värt

att veta och först som 2) vad är vetbart.

Detta har lett till att jag i försöken att få fram material om personalkontrollkungörelsens faktiska tillämpning försökt vara flexibel och odogmatisk för att få fram så mycket kunskap som möjligt. Jag tror att detta angreppssätt svarar väl mot den metodologiska grundsyn som bland andra Horkheimer och Adorno gett uttryck för, kanske främst i sin kritik av positivismen. De hävdade nämligen att positivismens grundläggande fel är just att den låter tillgängliga metoder styra problemval, istället för det motsatta förhållandet.²⁵ Positivismens helhjärtade satsning på exakthet, kalkylerbarhet och förutsägelse medför att vetenskapen endast står öppen för kunskap av särskild typ och form, nämligen sådan kunskap som det är möjligt att göra förutsägelser ifrån. Upplysningen, vari positivismen har sin historiska grund, kommer därmed, skriver Horkheimer och Adorno, att förhålla "sig till tingen som diktatorn till människorna. Han känner människorna i den mån han förmår manipulera dem. Vetenskapsmannen känner tingen i den mån han förmår framställa dem."²⁶ En sådan kunskap fyller de krav man kan ställa på en kunskap som skall kunna bli till föremål för teknisk kontroll, men samtidigt har man därmed givit upp vetenskapens ursprungligen emancipatoriska syfte:

"But this is what society demands of science. In a determinable false society that contradicts the interests both of its member and of the whole, all knowledge which readily subordinates itself to the rules of this society that are congealed in science, participates in its falsehood."²⁷

Istället för att låta individen och de förhållanden denne tvingas leva under bli föremål för kritisk granskning medför en positivistisk metodologi att t ex sociologisk granskning endast kommer att kunna ge en spegelbild av objektets egen, *oreflekterade* uppfattning.

Frankfurtskolan menar istället att man måste utgå från samhället som något dynamiskt, som en dynamisk totalitet

som ständigt förändras, rekonstrueras. Ett sådant förhållande leder till en konstant spänning mellan å ena sidan objektet som bestämt och välkänt och å andra sidan objektet som kontextberoende och under utveckling. Den kritiska teorins primära uppgift blir då att undersöka och försöka fastställa förekomsten av denna spänning. Gapet mellan idéerna om verkligheten och den existerande verkligheten – mellan (den skapande) verklighetsbilden och verkligheten såsom den kommer till uttryck i praxis – skall fastställas genom immanent kritik, dvs genom att samhällsvetaren medvetet griper in i de sociala processer som emanerar ur ideologiska förvrängningar. En sådan immanent kritik konfronterar "the existent, in its historical context, with the claim of its conceptual principles, in order to criticize the relation between the two and thus transcend them".²⁸ En samhällsvetenskap av denna karaktär, med detta vetenskapsideal, inleder därför sin undersökning med att fastställa "the conceptual principles and standards of an object, and unfolds their implications and consequences. Then it re-examines and re-assesses the object (the object's function, for instance) in light of these implications and consequences."²⁹ Resultatet blir ett genuint nytt förhållningssätt till själva objektet, en ny syn som genom att visa på de inneboende motsättningarna också visar på de potentiella möjligheter som alltid ryms inom alla samhällsformer. Förhållningssättet kan därför beskrivas som ett nödvändigt, men ej ensamt tillräckligt angreppssätt för att forskaren skall kunna frigöra sig från de ideologiska förvrängningar han själv lever i och som därmed bestämmer även dennes allmänna världsbild (och därmed vetenskapssyn) och förståelse inför projektstarten.

Ett annat sätt att uttrycka samma sak blir ett erkännande av att samhällsvetaren hela tiden utgör en del av den sociala process som han studerar, men samtidigt ett fastställande av att han samtidigt, genom att medvetet och öppet erkänna denna sin funktion, kan tillföra denna process en kritisk självmedvetenhet.³⁰ De intellektuellas roll blir då att genom en kritisk teoretisk granskning försöka stimulera och aktivera

den potentiellt revolutionära förändring, som kan återföras till den samhälleliga totalitetens irrationalitet. Eftersom den kritiska teorin strävar mot en samhällstyp fri från myter och ideologier, kommer den kritiska teorins företrädare alltid att vara i konflikt med den härskande klassen. Det är också därför som den kritiska teorin kan göra anspråk på att försöka tillgodose ett *objektivt*, i bemärkelsen icke klassbundet, intresse.

2.4. Negationen som förhållningssätt

Den kritiska teorin, väsentligen influerad av den freudianska psykoanalysen, utgår från att *allt* beteende präglas av såväl medvetna som omedvetna komponenter — det föreligger alltså inte någon dikotomi mellan rationellt och irrationellt beteende. Mot denna bakgrund blir den ideologikritiska uppgiften med Radnitszkys formulering att "demask researchguiding interests which are inspired by a desire for prestige, and which often lead to a sort of imitative scientism: one tries to emulate the field that enjoys a great prestige without bothering to ascertain whether the growth of knowledge in one's own discipline will thereby be optimal or even satisfactory."³¹

Även "ideologikritikern" är, självfallet, liksom "positivisten" och varje annan vetenskapsman styrd av implicita, och för denne själv, okända premisser. Men det är inte det som är poängen. Poängen är istället att även om vi inte klarar av att klargöra alla våra förutsättningar på det sätt bl a Myrdal³² föreslår, så är ändock mycket vunnet genom att vi är medvetna om att detta förhållande påverkar även oss själva. Av detta drar ideologikritikern slutsatsen att en verkligt emancipatoriskt inriktad forskning måste vara konsekvent negerande. Den emancipatoriska kunskapsprocessen förutsätter konstant negering, dvs ständig kritik och ständig rekonstruktion av kun-

skapen om såväl subjekt som objekt och deras relation till varandra:

"The critical theory of society . . . has for its object men as producers of their own historical way of life in its totality. (. . .) For this theory is not concerned with goals already imposed by existent ways of life, but with men and all their potentialities."³³

Endast genom negationens negation³⁴ kan vi tänka i reellt systemöverskridande termer; endast genom negationens negation kan vi tänka själva, som fria människor, mogna att fatta beslut.

"Det *andra* negativa, negationens negation . . . är motsägel-sens upphävande, men det är, lika litet som motsägel-sen, en verkan av en yttre reflexion, utan det innersta, mest objektiva momentet hos livet och anden, genom vilket ett subjekt är person, har frihet."³⁵

Negationens negation innebär därmed att vi vägrar uppställa konstruktiva motbilder eller alternativa lösningar när vi kritiserar ett samhälleligt fenomen, en verklighetsbild, som ideologisk. Endast genom en sådan vägran kan vi nämligen lyckas uppnå den emancipatoriska kraft som krävs för att de av ideologin i sin verklighetsuppfattning styrda människorna *själva* skall kunna *skapa* sin framtid.

Ett sådant förhållningssätt kan beskrivas som ett dialektiskt förhållningssätt — allting som finns existerar enbart därför att även dess motsats finns — och emanerar alltså ur en uppfattning av verkligheten, objektet, som dynamiskt. Att angripa och förstå verkligheten dialektiskt innebär således ett studium inte bara av vad objektet historiskt har varit, är och kommer att bli, utan även av vad det *inte* är, ty allting *är* endast på den grunden att det *samtidigt* är sig självt och sin motsats; "All things are contradictory in themselves."³⁶ Därmed innefattar detta förhållningssätt även en markering av det otillräckliga och ofullständiga i teorier som (implicit)

utgår från en statisk verklighetsuppfattning. Det dialektiska förhållningssättet, det dialektiska sättet att närma sig och problematisera objektet, *är en* kritisk metod, eftersom den avslöjar ofullständighet där fullständighet hävdas. Ett sådant förhållningssätt förutsätter "det som är" i termer av "det som inte är"; det som är "verkligt" i termer av vad som är möjligt men ännu inte förverkligat. Perspektivbundenheten och den därmed sammanhängande begränsningen till endast partiell kunskap kan övervinnas genom konstant kritik och ständig rekonstruktion. *Negativ* blir därför Frankfurtskolans nyckelbegrepp: ickebekräftande, oanvändbar i legitimerings-syfte³⁷:

"Den kritiska samhällsteorin har inga begrepp som kan överbrygga klyftan mellan nuet och framtiden. Den ger inga löften och utlovar ingen framgång, den förblir negativ. Därför vill den förbli trogen dem som utan hopp har gett och ger sina liv för det Stora Nejet."³⁸

Endast en negativt bestämd verklighetsbild kan undgå ideologisk förvrängning. Det är därför inte möjligt att precisera den bästa tänkbara lösningen på konflikten medborgare/stat, och då bör man inte heller göra sådana försök. Endast negativt bestämda problemlösningar kan övervinna de existerande motsättningarna.

Konkretiserat till denna undersökning innebär detta att jag försökt undvika att lämna konkreta förslag till förändringar — avhandlingen saknar således varje form av de lege ferenda-resonemang — och erbjuder som regel inga alternativa lösningar. Detta är, enligt min uppfattning, inte någon brist. I den mån några ändringar bör ske måste det vara samhällsmedlemmarnas sak att kräva sådana och därvidlag ange hur systemet för framtiden bör fungera. Om författaren till denna avhandling kommit med sådana förslag hade det kunnat på ett ideologiskt verkande sätt styra in en sådan potentiell diskurs i riktningar som väl står i överensstämmelse med författarens uppfattning men illa stämmer med majoritetens uppriktiga

mening. För forskaren gäller det istället att konstant negera den förhärskande verklighetsbilden, ty verkligheten förändras konstant och nya ideologier ersätter de gamla. Emanciperingssträvanden och de värderingar som ligger bakom dessa blir därmed *relativa i förhållande till en bestämd kontext* men är å andra sidan objektiva *inom ramen för denna kontext*.

2.5. Psykoanalysen som metodmodell

När Freud i slutet av 1800-talet utvecklade psykoanalysen som en metod för upplösning av individuella neurotiska störningar byggde denna inom psykiatrin mycket omdiskuterade metod på en teori om det omedvetna som generator för skapandet av neuroser. Teorin kan mycket kortfattat beskrivas enligt följande.

Endast en ringa del av de psykiska skeendena försiggår i det för individen omedelbart tillgängliga medvetandet. Det övriga, det omedvetna, är dolt för individen och förhindras geom vad Freud kallade *överjaget* att uppenbaras för denne. Detta överjag är betingat av de konventionella lagar som finns i den miljö individen växer upp och verkar i, och kommer att fungera som en censurerande spärr i medvetandet, en spärr som garanterar att vi beter oss i enlighet med de lagar konventionen påbjuder. Denna garanti uppnås emellertid på bekostnad av att individen tvingas förtränga drifter och föreställningar som konventionen ej tillåter framträda. Den påtvingade självdisciplineringen leder till psykiska beteenderubbningar, eftersom de drifter och föreställningar individen tvingas förtränga samtidigt är en mycket levande del av individens "rik-tiga" jag. På konventionen trängs starkt olustbetonade minnen, farhågor och drifter – enligt Freud särskilt sådana som emanerar ur barndomen och då ofta med sexuella övertoner – tillbaka till det omedvetna, varifrån de genom sin inneboende genuinitet påverkar det medvetna där de kommer

till uttryck som drömmar, neurotiska handlingar, felsägeningar mm.

”Medicinen” är samtalsterapi som går ut på att spåra upp det undanträngda komplexet för att åter föra in det i det omedvetna. Därigenom får patienten åter kontroll över orsakerna till sitt handlande, en förutsättning för att han eller hon skall kunna styra sitt handlande och inte hamna i neurotiska beteendemönster. En sådan behandling förutsätter att läkare och patienter är likställda och gemensamt söker lösningen i patientens omedvetna, i det förträngda jaget. För läkaren blir det därmed helt avgörande att få till stånd en öppen och fullständigt fri *dialog* med patienten, något man försöker medelst t ex drömtydning och fria associationer. Det är alltså fråga om att läkaren skall hjälpa patienten till självhjälp — patienten tillfrisknar genom att själv bli *medveten* om och därmed medge och acceptera *sina* erfarenheter och lustar. Det finns anledning understryka att läkarens uppgift begränsar sig till att hjälpa patienten till självförståelse, en självförståelse som utgör en förutsättning för att patienten skall få kontroll över sitt eget liv. Hur patienten skall använda denna förståelse, dvs vad den i materiella termer skall syfta till, är den emanciperade människans *eget* val — nu när hon i kraft av sin självförståelse är i stånd att fritt och självständigt fatta sådana beslut.

Märk alltså *dels* att poängen är försöken att få till stånd en *äkta*, uppriktig, rekonstruktion av patientens livshistoria, utan förskönande omskrivningar, *dels* att uppdraget genom denna slutgiltiga rekonstruktion är slutfört.

Frankfurtskolans ideologikritik syftar på motsvarande sätt till att upplösa *kollektiva* vanföreställningar, för att därigenom bereda samhällsmedlemmarna reell möjlighet att vara med och i frihet forma det samhälle som de lever och verkar i. Ideologins kraft antas därmed upphöra i och med att ideologin kan påvisas vara just en ideologi, genom att den rådande verklighetsuppfattningen kan påvisas vara felaktig. Beskriven på detta sätt blir det ideologikritiska syftet att i sista ledet utlösa

politisk handling. Den politiska handlingens *mål*, dvs i detta fall hur det svenska personalkontrollsystemet bör se ut i framtiden, kan och får ideologikritikern däremot inte försöka fastställa. För att i möjligaste mån undvika legitimitetsskapande effekter, måste ideologikritikerns uppgift begränsa sig till att visa på den utvecklingspotential som finns i den samhälleliga verksamheten och på dess irrationalitet.⁴⁰ Därmed är det även i den ideologikritiska verksamheten, liksom i psykoanalysen, en förutsättning för befrielse att i detta fall medborgarna själva blir medvetna om det repressiva systemets dialektik. Medborgarna måste med andra ord bli medvetna om att de repressiva strukturerna innefattar sina egna negationer och att just sådan negering därför är möjlig.⁴¹

Såväl psykoanalysen som den ideologikritiska verksamheten bygger alltså på ett samarbete mellan läkare och patient, mellan forskare och objekt. I denna avhandling har detta inneburit att det kanske viktigaste sättet för mig att få fram material om personalkontrollens faktiska funktionssätt har varit att söka få kontakt med personer som på något sätt kommit i kontakt med personalkontrollen. Sådana kontakter, i form av intervjuer och ännu hellre informella samtal, har jag haft med såväl funktionärer inom systemet som med personer vilka utsatts för personalkontroll. Det är genom deras erfarenheter jag kunnat bygga hypoteser som senare kunnat prövas på ett vederhäftigt sätt, och det är genom att låta just dessa människor ta del av dessa hypoteser som jag kunnat pröva undersökningens kunskapsvärde. Den slutgiltiga prövningen är beroende av om den bild jag ger av verkligheten bättre stämmer överens med de berörda människornas vardagliga erfarenhet än den gängse ideologin. Det här betyder inte att själva systemet nödvändigtvis måste genomgå en förändring som en följd av den eventuellt emancipatoriska kraft avhandlingen kan ha — ideologikritiken är inte i sig tillräcklig, utan endast en nödvändig förutsättning för reell förändring. Att det trots allt begränsade antal medborgare som utsatts för effekterna av personalkontroll, eller som av annan anledning visat särskilt intresse för PKK, får en riktigare verklighetsbild är inte till-

räckligt för systemförändring, även om denna begränsade grupp skulle kunna enas om klara önskemål i sådan riktning. Systemförändring förutsätter bl a en bredare opinionsbildning, där en större grupp människor och/eller organisationer gemensamt med kollektiv kraft och engagemang arbetar för en politisk förändring. Måhända är de svenska medborgarna och deras intresseorganisationer tillräckligt nöjda med systemets funktionssätt för att inte anse det mödan värt att arbeta för förändring — icke desto mindre har avhandlingen haft emancipatorisk kraft genom att de denna gång, till skillnad från tidigare, gjort ett *medvetet* val.

Kapitel 3. Rätten som ideologi

3.1.1. Ideologibegreppet i nordisk rättsvetenskap

Ideologibegreppet har tidigare behandlats i nordisk rättsvetenskaplig litteratur. Såsom begreppet används i denna undersökning kommer det att ligga närmast det tredje av de ideologibegrepp *Niklas Bruun* preciserat i sin avhandling *Kollektivavtal och rättsideologi*.¹ Vid en sådan ideologibestämmning kan rätten beskrivas som *ägnad att skapa illusioner* om faktiska verklighetsförhållanden — rätten har en illusorisk funktion. Själv använder sig *Bruun* i sin avhandling av en fjärde begreppsbestämning där man med rättsideologi avser "en mer eller mindre systematisk helhet av rättsliga teorier och uppfattningar".²

Det *Althusser*ska ideologibegrepp på vilket en annan nordisk avhandling bygger, nämligen *Håkan Hydén*s *Rättens samhällsfunktioner*, beskrivs av *Hydén* på följande sätt: "Ideologi som praktik är en samlingsbeteckning för de metoder individerna använder inom en samhällsgemenskap för att tanke-mässigt komma till rätta med sin omvärld. Ideologisk praktik är ett sätt att skapa medvetenhet om individernas livsbe-tingelser. *Althusser* uttrycker det på följande sätt: 'I ideologin avbildar individerna det imaginära förhållandet mellan

sig själva och sina reella livsbetingelser.' I allmänhet kan således ideologin ses som en metod för skapandet av ett sammanhängande system om människornas existensbetingelser."³

Thomas Mathiesen arbetar utifrån en snarlik ideologibestämning: "Med ideologi menas här generellt ett relativt sammanhängande system av föreställningar och synsätt, vilket bildar grunden för människors uppfattning av förhållandet till sina existensbetingelser."⁴ Den ideologiska förvrängningen verkar, skriver Mathiesen, genom att vara "stämplande bildskapande"⁵. På så sätt kan man säga att ideologier, liksom myter, är självuppfyllande och att just detta självuppfyllande utgör ett karaktärsdrag hos ideologier.

En sådan ideologibestämning är klart besläktad med den kritiska teorins "a necessary illusion which society imposes upon its members", jämför framförallt Hydén: "... (I)deologins funktion (är) att förse individerna med ett paradigm, som gör det möjligt för dem att handla i överensstämmelse med produktionssättets krav, utan att nödvändigtvis förstå det ekonomiska systemets betydelse för individernas handlande."⁶

Skillnaden mellan Althusserskolan och den kritiska teorin kan beskrivas med hjälp av den sociologiska kvadrat *Staffan Rylander* använder i uppsatsen *Perspektiv i rättsforskningen*. Rylander skiljer här, vid sidan av "nupositivismen", ut fyra vetenskapsriktningar av betydelse inom samhällsvetenskaperna:

- 1) den icke-dialektiska materialismen,
- 2) den icke-dialektiska idealismen,
- 3) den dialektiska idealismen och
- 4) den dialektiska materialismen,

där Rylander explicit hänför den kritiska teorin till den tredje kategorin och implicit Althusserskolan till den fjärde⁷: "Den *dialektiska idealismens* två främsta metodproblem blir att utveckla och förfina den historiska metoden samt att utarbeta metoder för att fastställa O:s (objektets, DT) väsentliga möjligheter. För den *dialektiska materialismen*

... är det tre metodproblem som kommer att stå i förgrunden, nämligen att utveckla och förfinas den historiska metoden samt att utarbeta metoder för att fastställa dels O:s väsentliga möjligheter, dels O:s väsentliga materiella egenskaper, dvs de givna materiella egenskaper som är en nödvändig förutsättning för dessa väsentliga möjligheter.”⁸

Lars D Eriksson, slutligen, avvisar Frankfurtskolans ideologibestämning som alltför snäv och refererar istället med gillande Gramsci: ”Vi ser av detta att den gramscianska ideologiuppfattningen tar avstånd från uppfattningen att ideologier skulle utgöra ett slags sociala illusioner. Ideologierna är illusionära endast i den meningen att de är historiska och i en viss mening tillfälliga: de är bestämda av den historiska utvecklingen, av den politiska konjunkturen. Det är av denna de får sitt innehåll. Men detta innebär inte, enligt Gramsci, att de för den skull vore falska. De föreligger som *faktiskt verkande realiteter*, vilkas effekter vi kan varsebli och analysera. De är heller inte direkta återspeglingsbilder av den ekonomiska strukturen, ty de duplicerar inte på den politiska, moraliska, estetiska eller rättsliga nivån de motsättningar som råder inom det ekonomiska systemet.”⁹

3.1.2. Basen för bestämningen av ideologibegreppet i denna undersökning

I det ideologibegrepp Frankfurtskolan arbetar med är begreppet ideologi bestämt som en illusorisk verklighetsbild samhället påtvingat sina medlemmar. Ideologin fungerar alltså som en *kollektiv* vanföreställning som har betydelse som ett övertalande sammanhållande kitt i ett motsägelsefullt samhälle. Inkonsistenserna i samhällsstrukturen skyls över av en massiv, normalt strukturellt betingad, världsbild som i olika former och på olika sätt genererar en i grund och botten enhetlig bild. Inkonsistenserna och motsägelserna – i den mån de över huvud uppenbaras – förklaras bort eller avfärdas som

tillfälliga. Genom sin egenskap av kognitiv påverkan är ideologin mer betydelsefull för makthavarna än det nakna våldet.

Det finns en rad olika faktorer i samhället som verkar med ideologisk kraft. Till dessa faktorer hör rätten och därmed i viss utsträckning även rättsvetenskapen. Även rätten genererar nämligen, vilket strax skall utvecklas, verklighetsbilder av mer eller mindre illusorisk karaktär, och den rättsvetenskap som ignorerar detta riskerar att ytterligare förstärka den illusoriska bilden. Detta är särskilt påtagligt inom de områden där rättens ideologiska funktion spelar en framträdande roll. Ett tema i denna undersökning är att personalkontrollkungörelsen väsentligen spelar en sådan ideologisk roll.

Vid försök till analys och teoriskapande kan det vara nödvändigt att arbeta med olika nivåer. Verkligheten är dynamisk och så komplicerad att dess helhet aldrig låter sig förklaras i en enda aldrig så komplex teori. När jag nu försöker presentera en "egen" syn på rätten som samhälleligt fenomen — i ett försök till förklaring av särskilt personalkontrollkungörelsens funktion och betydelse — arbetar jag med en mikronivå, där vi finner det enskilda lagstadgandet, och en makronivå, som anger rättssystemet som helhet. Rättssystemets ideologiska karaktär kan empiriskt beläggas endast på mikronivån.¹⁰

3.2. Rätten som bild av verkligheten

Den som seriöst studerar en lagregel skapar sig alltid en uppfattning om hur verkligheten skulle te sig på det aktuella området om lagregeln kom att tillämpas.

"Rättsformen (normen) skapar eller främjar vissa illusoriska, skenbara uppfattningar om verkligheten . . . (R)ätten (är rentav) ägnad att skapa en illusion om att vad lagen föreskriver även är verkligt."¹¹

Detta skapande av verklighetsbilder sker automatiskt — människan översätter hela tiden det lästa i en förhållandevis konkret fantasibild. Man kan uttrycka detta som att människan helt enkelt inte klarar av att enbart tänka i abstrakta termer — tänkandet blir då meningslöst. Ett bra exempel från den rättsvetenskapliga forskningens arena finner man i den rättshistoriska forskningen. Från de övriga sociokulturella vetenskaperna finner vi lika belysande exempel i den historiska och arkeologiska forskningen. Denna forskning uttalar sig explicit — med eller utan korrigering i förhållande till den kontext vari forskaren själv verkar — förhållandevis självklart om tidigare förhållanden i vårt land, och gör detta väsentligen utifrån skrivet material. (Arkeologin gör det utifrån studiet av gamla lerkrus etc, men det förändrar ingenting i sak).

På motsvarande sätt förhåller det sig när vi själva studerar ett annat lands lagstiftning eller det egna landets på ett område vi inte tidigare känner. Om det t ex är stadgat i "Det gamla rikets" författning att oljeutsläpp är förbjudna, så skapar vi oss utifrån det en uppfattning av hur det förhåller sig på just det området i det aktuella landet. Vår allmänna världsbild påverkar naturligen den slutsats vi drar — här släpps det sällan ut olja, eller: här är det så vanligt med oljeutsläpp att ett förbud visat sig nödvändigt — *men*, och det är det som är poängen, alla skapar vi oss en bild av hur verkligheten sannolikt förhåller sig på det aktuella området. Utan en sådan konkretisering blir satsen tom och innehållslös för oss.

På samma sätt förhåller det sig med ideologiska förvrängningar — ideologier är ideologier just för att de skapar verklighetsbilder, och när makthavarna använder sig av lagstiftningen som teknik för styrning är avsikten normalt just att ge anvisning om önskvärt *konkret* beteende. Vi antar därför att vi utifrån lagarna och med hänsyn till vår uppfattning om den allmänna laglydnaden i det aktuella landet kan sluta oss till vad som är ett normalt beteende.

Låt mig försöka utveckla detta ytterligare något. För med-

borgaren liksom för rättsvetaren översätts alltså normen till en verklighetsbild så snart som han med någon form av intresse studerar den. Transformationen är densamma som när vi t ex läser en skönlitterär text. Ta som exempel Vilhelm Mobergs *Nybyggarna* – var och en som läser boken skapar i sitt huvud en mer eller mindre tydlig bild av hur huset såg ut, hur dess omgivning var, utseendet på Oskar och Kristina etc. Om vi inte skapade dessa bilder så skulle boken vara totalt ointressant för oss och bara bestå av en samling bokstäver i viss ordning – innehållslöst *i egenskap av litterärt verk*. (Som bok kanske den då istället skulle vara intressant som ett ting, men då har vi lämnat de sociokulturella vetenskaperna, varav rättsvetenskapen är en.)

Den sociokulturella världens bildskapande är alltså, påstår jag, lika betydelsefullt vid studiet av faktabeskrivningar och förhållningsorder, som när vi läser skönlitteratur. Läser vi en historisk betraktelse över Gustav Vasa, så blir den intressant bara i den utsträckning som den historiska betraktelsen i vårt huvud konkretiseras till fysiska bilder. Normer översätts, för att få mening, på samma sätt till verklighetsbilder. Detta är väsentligt – och en fundamental förutsättning för mitt fortsatta resonemang – eftersom jag fortsättningsvis, mot bakgrund av frivillighetstesens, kommer att hävda att människan aldrig kan acceptera eller förkasta en norm *i denna dess egenskap*, utan alltid måste översätta normen till en verklighetsbild, som hon därefter tar ställning till. Det är *här, i denna transformationsprocess*, rätten kommer att få egenskapen av ideologi. Detta förhållande, denna rättens ideologiska egenskap, är *oberoende* av om de i transformationsprocessen uppstående förvrängningarna har sin bakgrund i missförstånd eller i manipulation, i konspiration eller i strukturella förhållanden. Transformationsprocessen ger samma uttryck för ideologisk förvrängning som de transformationsprocesser som översätter Mobergs *Nybyggarna* till bilder i vårt huvud – och som ibland gör oss så uppenbart besvikna när vi ser filmen efter att ha läst boken.

3.3. Rättssystemets funktionsduglighet är beroende av att det i första hand efterlevs frivilligt.

Mitt fortsatta resonemang bygger på en högst väsentlig grundförutsättning: att rättssystemets funktionsduglighet är beroende av att det i första hand efterlevs frivilligt.¹²

Påståendet utgör vid en ytlig betraktelse en paradox — man kan kanske fråga sig vilka som har vilket behov av att styra och varför i rättslig form när man ändå bygger på frivillig efterlevnad. Den upplevda frivilligheten kan emellertid bygga på en ideologiskt förvrängd verklighetsuppfattning. Även friheten är då illusorisk.

Den självdisciplinering ett rättssystem förutsätter är i sin tur avgörande för möjligheten att permanenta den rådande maktstrukturen.

" . . . inget politiskt system kan i längden existera utan att upplevas som genuint legitimt."¹³

"Maktförhållandenas stabilitet är delvis betingade av att dessa upplevs som legitima . . . varje politisk ordning vilar i den meningen på att den accepteras av medborgarna . . . och varje stat strävar (därför) till att via sin politisk-ideologiska makt skapa systemupprätthållande legitimitetsföreställningar bland medborgarna . . . Ideologin (den förhärskande ideologin) ger de rådande produktionsförhållandena skenet av rättvisa och acceptans."¹⁴

Makten inser därför vikten av att maktutövningen för majoriteten av de styrda framstår som konsistent med gällande lag.¹⁵ Chilejuntan är ett sådant exempel, väl beskrivet av *Lars D Eriksson*.¹⁶ Sovjetunionen efter revolutionen ett andra¹⁷, Polen ett tredje — nu närmast desperat — försök att uppnå denna legitimitet. Makten¹⁸ söker alltså legitimation i rättsreglerna — ty den känner rättsreglernas makt över människan — och är därför alltid beredd att åtminstone argumentera för att maktutövningen är konsistent med något slags makten överordnade normer. En sådan till synes över-

ordnad norm är landets författning, som ju alltid i alla olika samhällsskick är utformad så att den i huvudsak erkänns även av den mer militanta oppositionen.

Rättssystemets disciplinerande effekt är således ur maktens synvinkel väl så viktig som monopoliseringen av vapenmakten. I ett längre perspektiv t o m viktigare, ty den som ständigt måste besegras, är inte längre styrd.

Hydén har i anslutning till Althusserskolan sökt visa på detta statsmaktens förhållande till arbetsmarknadens parter som en (nödvändig) övergång från repression (han avser då fysisk tvångsmakt) till ideologi (makt genom kognitiv påverkan).¹⁹

Makten behöver legitimation. Legitimationen skapar grundvalen för acceptans och därmed "frivillig" efterlevnad. Rätten kan fylla detta legitimeringsbehov om och endast om den upplevs som väsentligen objektiv och rättvis. " . . . den ideologiska sammankopplingen mellan 'rätt', 'rättsväsen' och 'rättvisa' (är) i hög grad levande. Sannolikt är människors uppfattning, att rättsordningen i stort också är 'rättvis', en viktig förutsättning för systemets långsiktiga effektivitet."²⁰

"Just *därför* att den rättsliga superstrukturen är osjälvständig . . . måste den — för att tillvarata sin legitimitetsskapande funktion — framställa sig som det motsatta; som självständig, fri."²¹

Att rätten *framträder* som objektiv och rättvis blir därför ett nödvändigt led i legitimeringen av rättsapparaten som ett instrument för och endast för politiskt neutral konfliktlösning. Rätten framträder som objektiv och rättvis — eller tvärtom — beroende på vilken kontextuell uppfattning man har om världen i allmänhet och det egna landet i synnerhet. Denna världsbild skapas bl a genom skolans och familjens fostran — makten innehas på så sätt av den som behärskar hegemonin.

3.4. *Ett rättssystem måste på grund av frivillighetskravet förankras hos de styrda.*

Ett fungerande rättssystem förutsätter alltså att det i huvudsak efterlevs frivilligt. Härav följer nödvändigheten av att hos de styrda i en så stor utsträckning som möjligt *förankra* i första hand rättssystemet, dels som idé, och dels i dess utformning på makronivå. I princip krävs det dessutom att varje enskild rättsregel på ett korresponderande sätt förankras hos de styrda. Nödvändigheten av förankring på mikronivå är avhängig av rättssystemets förankring på makronivå, men även av sådana förhållanden som stadgandets kontroversialitet och storleken på den potentiella målgrupp gentemot vilken regeln riktar sig.

På makronivå är det ur förankringssynpunkt viktigt att rättssystemet upplevs som konsistent och väsentligen rättvist och objektivt. Vanligen tillmötesgås detta krav i västvärlden genom ett formellt applicerande i huvuddrag av Montesquieus maktfördelningslära, efter det att denna maktfördelningslära tillsammans med den i det aktuella landet fungerande "demokratin" genom främst lång kollektiv fostran i skolan fastslagits som garanti för rättssystemets *strävan* till objektivitet.²²

"I ett historiskt perspektiv har författningen haft till funktion att åstadkomma en maktindelning."²³

" . . . Internalisering(en) av rådande samhällsförhållanden (framträder dessutom, i korrelation till ideologins ökade betydelse som konserverande kraft) som en (allt mer) betydelsefull uppgift för skolan."²⁴

"Det är den hegemoniska klassen som i allmänhet lyckas integrera dessa nationellt folkliga traditioner i sin egen ideologiska diskurs. Vi kan tänka på sådana begrepp som demokrati, rättsstat, laglighet osv, vilka alla i och för sig är klassneutrala begrepp, men som i den politiska kampen alltid får ett bestämt klassinnehåll."²⁵

På mikronivå förankras en rättsregel genom att de styrda i huvudsak accepterar — inte lagregeln *i sig* utan — den verklig-

hetsbild som förankrats på det sätt jag nyss beskrivit. Förankringen förutsätter då naturligen att de styrda upplever rättsregelns tillämpning som antingen

- a) moraliskt korrekt, dvs rättvis, eller
- b) pragmatiskt acceptabel, dvs lämplig.

Mellan (a) och (b) föreligger en väsentlig kvalitetsskillnad såtillvida att (a)-reglerna accepteras till synes spontant, medan (b)-reglerna accepteras genom övertalning. (a)-reglerna har därför inte bara en viktig funktion av att ge formella garantier för att allt går rätt till (jfr PKK § 13) utan även i att de legitimerar rättssystemet som sådant och därmed även förekomsten av (b)-regler.

Exempel på (a)-regler finner vi i äganderättsreglerna, i grundläggande avtalsrättslig reglering, i en rad brottsbalksstadganden och i procedurregler typ kommunikationsprincipen. Exempel på (b)-regler finner vi i regler som skall skydda omsättningens intressen, t ex regler om godtrohetsförvärv och självtäkt, men även inom skatterätten, trafiklagstiftningen etc. Det verkar som om, åtminstone vid en ytlig betraktelse, typiska rättssäkerhetsregler alltid har en moralisk förankring, medan omsättningsregler (eller generalklausuler) lika typiskt är pragmatiskt förankrade. Regler som ger de styrda rättigheter gentemot de styrande på en allmän makronivå synes normalt vara (a)-regler, medan regler som ger de styrande rätt att styra ofta är (b)-regler.

Så här långt har jag bara försökt slå fast att den verklighetsbild som ligger till grund för acceptansen av en norm på mikronivå *kan* vara felaktig. Felaktigheten kan ha sin grund i missförstånd eller manipulation. Det intressantaste är möjligheten till manipulation, eftersom just detta perspektiv lämnar utrymme för legalstrategiskt resonemang.

Fortsättningsvis håller jag mig till mikronivån, eftersom det är här skillnaderna – och mitt symbolschema – lättast låter sig konkretiseras på ett övertygande sätt.

Det är möjligt att lagregelns manifesta ändamål helt eller delvis saknar genomslagskraft. Detta kan bero på

- (a) omständigheter makthavarna inte råder över eller inte kalkylerat med, och/eller
- (b) omständigheter makthavarna inte vill explicera.

Detta innebär då att den (skapade) verklighetsbild, som ligger till grund för regelns acceptans, är felaktig. Frivilligheten baserar sig på falska premisser. Bakgrunden härtill kan vara strukturella faktorer som lagstiftaren inte råder över — eller medveten manipulation. Rätten kan användas i manipulatoriskt syfte t ex i de fall då makthavarna vill trumfa genom ett beslut som man menar saknar politiskt stöd *just nu*, men som man å andra sidan menar på längre sikt svarar mot medborgarnas "eget bästa". Inte heller i det senare fallet handlar det om någon konspirationsteori, ty en sådan förutsätter ett individuellt perspektiv. Förklaringen är alltjämt strukturell och kommer till uttryck i tesen att "makt korrumpierar alltid alla". Makten berusar makthavaren — och, tyvärr, i en allt högre grad även de behärskade — något som för politikernas del kommer till uttryck i att de under åberopande av parlamentarism överger tanken att deras befogenhet kan vara snävare än deras självpåtagna behörighet.²⁶

Parlamentarismen ger makthavarna en egen sfär, en egen verklighetsbild skild från de styrdas, som gör att de tar andra hänsyn än de som deras väljare skulle göra. Makthavarna inser säkert detta, men förklarar alltså diskrepansen med att de har en bättre helhetsbild som, på sikt, även medborgarna skulle acceptera, om de nu inte bara var så trångsynta, om de bara förstod bättre. Jag menar att just detta fenomen har stor betydelse för rättssystemets funktion såväl på mikro- som makronivå. Enklast bestämbart är det emellertid på mikronivån, ty det är endast på denna nivå som vi skapar så skarpa verklighetsbilder²⁷ att man vid en senare avstämning kan bestämma den verklighetsbild som skapade acceptansen som skild från regelns verkliga konsekvenser, och göra detta såpass detaljerat att det måste hållas som otvistigt att det faktiskt föreligger en diskrepans.

3.5. Disparata tolkningsmodeller kan skapa felaktiga verklighetsbilder

Vissa delar av rättssystemet utgörs av regler som s a s vuxit fram nedifrån i den mellanmännsliga praktiken. Det är dessa regler som jag tidigare kallat a-regler, men som jag i fortsättningen kommer att kalla självgenererade normer.²⁸ Dessa regler efterlevs av de flesta frivilligt oberoende av kodifiering. Ändock blir de i stor utsträckning kodifierade och inordnade i rättssystemet. Detta har den betydelsen för acceptansen av rättssystemet att det skapar grunden för föreställningen om rättslig reglering som rättvis och nödvändig i sig. Legitimiteten kommer därmed att avse samtliga regler som ingår i rättssystemet, dvs även de regler som saknar spontan förankring i medborgarnas liv och rättviseföreställningar.²⁹ Man kan uttrycka det så att dessa sistnämnda regler parasiterar på de självgenererade normerna.

Å andra sidan kan man inte bortse från att det pågår en ständig interaktion mellan rättssystemet och befolkningens rättviseföreställningar.³⁰ En regel som från början saknar spontan förankring kan så småningom genom rättssystemets ideologiska hegemoni komma att uppfattas som rättvis i sig. Medborgarnas acceptans av rättssystemet bygger dock hela tiden på att regeln tillämpas i enlighet med sitt av medborgarna upplevda innehåll. Det är bara om den faktiska tillämpningen klart avviker från detta regelns upplevda innehåll som man kan påstå att rättsregelns funktion väsentligen är ideologisk. Hur kan då en sådan situation uppstå? Förklaringen står enligt min uppfattning att finna i att medborgarna och makthavarna i en viss utsträckning utgår från olika tolkningsmodeller när de har att fastställa innehållet i en rättsregel.

I vår syn på rätten, såsom den byggs upp i skolan (inklusive juristutbildningen), i radio/tv etcetera, utgår medborgaren i gemen från en normorienterad tolkningsmodell, dvs den tolkningsmodell som rätten av tradition har byggt på. Detta innebär att tolkningen tar sin utgångspunkt i en språklig analys av normen, varefter denna korrigeras med hänsyn tagen till

riksdags- och massmediedebatter och annat liknande material. Domstolen, och makthavarna, utgår däremot i en allt högre utsträckning från en resultatorienterad eller målrational tolkningsmodell, som i allt väsentligt står i överensstämmelse med den av Strömholm beskrivna trestegsmodellen³¹ :

- (1) process of discovery – rättsfinnande,
- (2) process of justification – efterhandskontroll i enlighet med traditionell rättskällelära³², samt
- (3) redovisning, innebärande att man klär beslutet i rättsliga termer.

I den resultatorienterade modellen blir därmed slutresultatets pragmatiska rimlighet det avgörande för vilket beslut som fattas medan det viktigaste målet i den normorienterade modellen är att beslutet står i överensstämmelse med gällande normer, och detta oavsett resultatet därav.

Den normorienterade och den resultatorienterade tolkningsmodellen leder ofta till samma resultat. Detta gäller som regel de självgenererade normerna, där det är medborgarnas egna genuina behov av normen som skapat den. Även i dessa fall kan domstolarna tillämpa en resultatorienterad tolkningsmodell men slutresultatet blir som regel detsamma som om man hade utgått från normens omedelbara innehåll. I domstolens motivering framställs domslutet som ett resultat av normbunden rättstillämpning. På denna grund bygger domstolen sin legitimitet såsom varande objektiv och rättvis, både inför medborgarna och inför sig själv.

Men det finns också fall där en resultatorienterad tolkning leder till annat resultat än en normorienterad tolkning. Situationen kan uppkomma i fall där makthavarna av olika skäl inte ansett det vara lämpligt att uttryckligen ange det önskade resultatet. Det kan dels vara fråga om vad jag vill kalla chimärlagstiftning, dvs lagstiftning där man för att nå politiska framgångar lagstiftat om mycket högtravande mål utan att ge de ekonomiska resurserna för att genomföra de uppställda målen. Exempel härpå menar jag att vi finner i bl a socialtjänstlagen och arbetsmiljölagstiftningen. Men det kan även vara fråga om

mera traditionellt uppbyggd lagstiftning där vissa av tradition grundläggande rättssäkerhetskrav byggs in för att ge tillämpningen legitimitet. Det kan t ex vara fråga om att i personalkontrollkungörelsen införa en kommunikationsregel av traditionell typ för att på så sätt tillgodose opinionens minimikrav på vissa rättssäkerhetsgarantier, minimikrav man uppställer för att acceptera personalkontrollsystemet som sådant. Lagstiftaren kan i sådant fall alltså bli mer eller mindre tvingad att införa en kommunikationsregel i kungörelsen trots att han anser att kommunikation i personalkontrollärende inte är möjlig p g a andra, mer komplicerade och därför mer svår-förklarbara skäl, t ex att säkerhetspolisens arbetsmetoder måste förbli hemliga. Resultatet blir en diskrepans mellan norm och verklighet – kommunikationsregeln förs in i PKK men kommer aldrig att tillämpas. Eftersom regelns bristande tillämpning endast uppenbaras för ett fåtal, som man ändå på andra grunder kan utdefiniera, så kommer regeln sin bristande tillämpning till trots att verka med fullt legitimerande kraft. Grunden härtill är, påstår jag, just att medborgarna utgår från en normorienterad tolkningsmodell, medan tillämparna utgår från en resultatorienterad där det önskade resultatet framstår som annorlunda än regelns innehåll p g a andra, icke rättsliga faktorer.

Sammanfattningsvis hävdar jag alltså att rätten är en del av statens och därmed makthavarnas propagandaapparat. Rättsprinciperna är, enligt Lars D Eriksson, "ideologiska instrument för dem som kämpar om hegemonin i samhället".³³ Genom att kläda besluten i rättsliga termer kan de som har den hegemoniska makten styra medborgarna utan att behöva nyttja hotet om våld. Ett rättssystems funktionsduglighet som styrinstrument är emellertid avhängigt av att det i första hand efterlevs frivilligt. Denna frivillighet kan uppnås på falska premisser, eftersom frivilligheten baserar sig på acceptansen av den verklighetsbild rättsregeln förmedlar, och denna verklighetsbild *kan* vara felaktig.

Avdelning II.
Säkerhetspolisen och framväxten
av ett svenskt
personalkontrollsystem

I denna avdelning beskrivs dels säkerhetspolisens historiska bakgrund och organisatoriska uppbyggnad vid olika tidpunkter, dels personalkontrollsystemets ursprung och utveckling fram till dags dato. Framställningen inriktar sig särskilt på den del av säkerhetspolisens verksamhet som är kopplad till personalkontrollen. Syftet är dels att beskriva den faktiska inriktningen, omfattningen och effektiviteten hos det svenska personalkontrollsystemet, dels att ge den politiska bakgrunden till säkerhetspolisens och personalkontrollens omfattning.

Redogörelsen bygger till övervägande del på öppet, allmänt tillgängligt, material, såsom offentliga utredningar, utskottsbetänkanden, riksdagsdebatter, JO- och JK-utlåtanden etc. Detta material har kompletterats med en genomgång av massmedia från trettioalets början fram till början av åttiotalet. Dagens Nyheter och Sveriges Radio har låtit mig få tillgång till deras arkiv, och det är främst tack vare deras medverkan som jag kunnat få fram det massmediala materialet. Någon statsvetenskaplig eller historisk undersökning av den svenska säkerhetspolisen och personalkontrollsystemet har såvitt jag kunnat finna inte utförts. Där-
emot finns en del annan litteratur i ämnet, författad under sextio- och sjuttiotalen, av vilka främst skall nämnas *Säkerhetspolisens hemliga register* av Rydenfeldt/Larsson, *Gustav Möllers hemliga polis* av Mert Kubu och *Den slutna världen* av Thomas Waldén. Uppgifter som bygger på denna typ av material är behäftad med en viss grad av osäkerhet. Jag har försökt kontrollera uppgifterna mot andra, öppna, källor. Någon gång föreligger det en så stor osäkerhet att jag i notform, eller i den löpande texten, särskilt angivit uppgiften som osäker.

Fil dr Sven Rydenfeldt författade 1966 tillsammans med journalisten Jan-Erik Larsson boken *Säkerhetspolisens hemliga register*. Boken, som föregåtts av ett stort antal

artiklar i dagspressen på samma tema, avslöjade att vi i Sverige sedan en längre tid tillbaka hade ett särskilt personalkontrollsystem. Enligt författarna ledde inte detta bara till att arbetssökande nekades arbete i viss utsträckning utan även till att arbetstagare i vissa fall kommit att uppsägas eller avskedas. Boken, som redovisar ett större antal fall fick mycket stor massmedial uppmärksamhet och föranledde den s k parlamentariska nämnden att i SOU 1968:4 särskilt pröva författarnas påståenden.

Gustav Möllers hemliga polis, författad av journalisten Mert Kubu, bygger förutom på offentligt material såsom SOU 1948:7 m fl utredningar även på hemliga handlingar förvarade i det östtyska riksarkivet, till vilket alltså Kubu beretts tillträde. Boken behandlar främst säkerhetspolisens verksamhet under det andra världskriget med särskild inriktning på hur samarbetet och sympatierna med Tyskland kom att påverka verksamheten. Kubus bok fick stor uppmärksamhet när den utgavs och betraktas, såvitt jag har kunnat förstå, av de flesta som i huvudsak vederhäftig.

Den slutna världen utgavs 1970 och är författad av journalisten Thomas Waldén. Även den boken är väsentligen historisk och redovisar bl a en tabell över anslagen till säkerhetspolisen under åren närmast efter det andra världskriget fram till slutet av sextioalet, med särskilt angivande av det nationella och internationella politiska läget vid respektive anslagsförändring.

Den fortsatta framställningen är kronologiskt uppbyggd. I det inledande fjärde kapitlet redogörs kortfattat för uppkomsten av en särskild säkerhetspolis och utvecklingen av denna fram t o m skapandet av Den Allmänna Säkerhetstjänsten. Detta var alltså den officiella beteckningen på säkerhetspolisen under andra världskriget. Denna period behandlas i det femte kapitlet. Den kritik som efter andra världskrigets slut kom att riktas mot Den Allmänna Säkerhetstjänsten ledde fram till en kraftig reduktion av säkerhetspolisens anslag — den manifesta avsikten var t o m att säkerhetspolisen helt skulle avvecklas och i avvaktan därpå endast skulle bestå som ett provisorium. I det sjätte kapitlet behandlas denna period, tiden 1945 till 1948, varefter kapitel sju behandlar perioden 1948 till 1965. I samband med den s k

Pragkuppen 1948 permanentades nämligen åter säkerhetspolisen som en beständig organisation och under perioden 1948 – 1965 växte denna polisavdelning – nu benämnd Statspolisens tredje avdelning – betydligt. 1965 förstatligades polisen varvid säkerhetspolisen organiserades som en särskild avdelning, avdelning D, under den nyskapade rikspolisstyrelsen, RPS. I det åttonde kapitlet redogörs för denna period. Det avslutande nionde kapitlet tar utgångspunkt i den omorganisation av rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, RPS/Säk, som genomfördes 1979 som en följd av den s k Bergling-affären. Kapitlet, och därmed även hela avdelning II, avslutas med en redovisning av säkerhetspolisens organisation vid ingången till åttioalet.

Kapitel 4. Uppkomsten av en särskild säkerhetspolis

Kapitlet bygger väsentligen på uppgifter ur offentligt tryck såsom de offentliga utredningarna SOU 1935:8, 1948:7 och 1964:15, riksdagstrycket, JO:s ämbetsberättelser från 1936 och 1944 samt handlingar hos RPS/Säk. Härutöver har jag hämtat information från tidningen Svensk Polis samt från de två inledningsvis nämnda författarna Kubu och Waldén. Särskilt det inledande avsnittet om säkerhetstjänstens organisation och verksamhet för perioden fram till 1933 bygger i stora delar just på Waldéns skrift. I Veckotidningen Veckojournalen fördes 1945 en diskussion om Den Allmänna Säkerhetstjänsten och dess verksamhet mellan främst borgarrådet Yngve Larsson och dåvarande statsrådet Tage Erlander. Ur deras inlägg har jag hämtat en del uppgifter liksom ur en artikelserie i tidningen Expressen, maj 1972, författad av fil dr Leif Björkman. Mitt arbete har i huvudsak bestått i att ta fram materialet och efter en kritisk granskning sammanställa det i den form som det presenteras i detta kapitel.

Ännu vid sekelskiftets ingång fanns det ingen organiserad särskild civil säkerhetstjänst i Sverige. Vid brott mot rikets säkerhet hade den s k Detektiva Polisen i Stockholm att företa erforderliga utredningar. Först sommaren 1914 organiserades första gången en särskild polisstyrka för brott mot rikets säkerhet. Initiativet togs av de militära myndigheterna och det blev därför naturligt att organisera denna särskilda

polisbyrå under generalstaben. Polisbyrån — generalstabens första byrå, som den kallades — leddes av en generalstabs-officer och bestod 1917, då den var som störst, av en kriminalkommissarie, en kriminalöverkonstapel och åtta kriminalkonstaplar.¹ Byrån skötte självständigt utrednings- och spaningsarbete som avsåg brott mot rikets säkerhet, medan kriminalpolisen i Stockholm, tidigare den s k Detektiva polisen, övertog ärendena i samband med gripandet.

”Vid fullgörandet av sina arbetsuppgifter hade byrån muntligen från chefen för civildepartementet erhållit befogenhet att granska brevkorrespondens till och från person, som var misstänkt för spioneri. Vidare hade byrån, enligt uppgift, bemyndigats att genom militärassistenten å telegrafverket taga del av innehållet i telegram från eller till dylik person.”²

Genom kungligt brev av den 22 februari 1918 omorganiserades den svenska säkerhetspolisen varvid generalstabens byrå avvecklades samtidigt som en självständig säkerhetsavdelning organiserades under Stockholms polismästare.³ Av de insatta kallades avdelningen, som ställdes under ledning av Erik Hallgren som tidigare varit chef för Stockholmspolisens kriminalavdelning, för avdelning 100, en beteckning som den hämtade från sitt rums- och telefonnummer.⁴ Dess huvudsakliga uppgift var att övervaka utlänningar som befann sig i riket, varvid det även låg inom avdelningens ansvarsområde att ”i den mån byråns tid medgäve”⁵ förhindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet. I detta arbete förblev kontakterna mellan militär och säkerhetspolis, enligt Waldén, intima. Robert Paulsson — sedemera mest känd som nazist vilken i egenskap av en byråinspektör på dåvarande statens utlänningskommision under andra världskriget samarbetade med tyskarna — delade under perioden under 1920 till 1925 sin arbetstid mellan generalstabens utrikesavdelning och den nya säkerhetsavdelningen.⁶

”Avdelning 100” visade liksom sina föregångare inom den s k Detektiva Polisen och stockholmspolisens kriminalavdelning intresse för olika typer av politisk aktivitet. Redan

då Hallgren 1916 blev chef för stockholmspolisens kriminalavdelning förekom en omfattande övervakning av politiska sammanslutningar och aktivister. Enligt Waldén antecknades inte bara talare och antal närvarande vid olika politiska möten, man stenograferade t o m ned i detalj vad respektive talare framförde.⁷ Även möten för kvinnlig rösträtt bevakades enligt samma källa. I SOU 1948:7 beskrivs detta på följande sätt:

”Sedan långt före det andra världskriget utbröt hade polismyndigheterna på olika håll i landet sin uppmärksamhet riktad på dylika ytterlighetsriktningar...Sålunda upplade kriminalpolisen i Stockholm redan under åren närmast efter förra världskriget ett register över personer, som voro anslutna till det kommunistiska partiet. Även i vissa andra städer upplade polisen i början av 1930-talet register över kommunister, bosatta i respektive städer eller dess omgivningar.”⁸

Sommaren 1923 beslöt den då socialdemokratiska ministären att polisbyråns verksamhet för framtiden skulle begränsas till övervakning av utlänningar. Den nya officiella beteckningen blev därför Statens polisbyrå för övervakning av utlänningar i riket.⁹ Samtidigt bildades emellertid en ny avdelning inom stockholmspolisens kriminalavdelning,¹⁰ återigen med Hallgren som chef. Avdelningen fick fungera som en renodlad säkerhetspolis med den traditionella uppgiften att uppdaga och förhindra brott mot rikets säkerhet. Det var dock fråga om en mycket liten avdelning med endast ett fåtal deltidsanställda polismän. För perioden fram till bildandet av Den Allmänna Säkerhetstjänsten vid andra världskrigets utbrott kom därför säkerhetspolisen att föra en tillbakadragen tillvaro.¹¹ Sedan Den Allmänna Säkerhetstjänsten vid andra världskrigets utbrott bildats ingick stockholmsavdelningen i den nyskapade statliga säkerhetspolisen, där den kom att bilda grundstommen till Den Allmänna Säkerhetstjänstens viktigaste övervakningsområde,¹² se avsnitt 5.1.1.

Den 1 januari 1933 ställdes statens polisbyrå för övervakning av utlänningar i riket under statspolisintendenten.

Denna väsentligen formella förändring var föranledd av inrättandet av en statspolis.¹³ Statspolisen hade inrättats av en borgerlig ministär under motstånd från socialdemokrater och kommunister. Från och med den 1 januari 1938 överflyttades polisbyrån till socialstyrelsen.¹⁴

Våren 1933 tillsattes en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda och föreslå åtgärder mot statsfientlig verksamhet. Försvarsstaben hade då redan under åren 1926 – 1930 utarbetat en organisationsplan för ett särskilt statligt censurorgan med den föreslagna benämningen Upplysningscentralen, UC.¹⁵ Denna organisationsplan hade, enligt SOU 1948:7, 1931 underställts regeringskansliet för granskning av möjligheterna att på grundval av organisationsplanen bygga ett sådant upplysnings- och censurorgan som kunde antagas behövas vid krig eller krigsfara. Man kan anta att det var denna granskning som knappa två år senare ledde fram till tillsättandet av den parlamentariska utredning, som inledningsvis nämndes.¹⁶

Den 11 januari 1935 avlämnade utredningen sitt förslag, SOU 1935:8, vari man ansåg sig kunna konstatera att följande politiska riktningar borde betraktas som samhällsfientliga;¹⁷

- Sveriges Kommunistiska Parti (numera VPK),
- Socialistiska Partiet (Arbetarnas och Jordfolkets Förbund),
- Sveriges Arbetares Centralorganisation, SAC (som organiserade främst syndikalister och anarkister) samt
- de nationalsocialistiska partierna.

Utredningen tog emellertid aldrig ställning till om dessa partier och sammanslutningar borde förbjudas, utan menade istället att denna fråga borde avgöras inom ramen för den föreslagna lagstiftningen av berörda myndigheter, dvs i detta fall JK och domstol.¹⁸

Utredningen gick därefter på remiss. Flera av remissinstanserna uttalade därvidlag önskemål om en särskild polisstyrka för övervakning av den statsfientliga verksamheten.¹⁹ Bland remissvaren märks bl a stadsfiskalen i Luleå som föreslog

”en utbyggnad av statspolisen med en avdelning med specialitet att ingripa mot den kommunistiska rörelsen”²⁰ och länsstyrelsen i Västmanlands län, som krävde en rent politisk polis: ”Åtminstone vid residensstädernas kriminalpolisavdelningar borde någon eller några befattningshavare avdelas att tjänstgöra som ett slags politisk polis med uppgift att noga följa misstänkta organisationers verksamhet och föra förteckning över styrelseledamöter och övriga ledare”.²¹ Lst i Norrbottens län förklarade i sitt remissvar myndigheternas hårda inställning:

”Genom kommunismens språkrör i Norrbotten, tidningen Norrskensflamman, hava så många okynnesstrejker och blockader kommit till stånd, så många arbetstillfällen förhindrats, så mycket arbetsleda, allmänt missnöje och samhällsomstörtande läror utspritts, kort sagt så stor ekonomisk och moralisk skada åstadkommits att denna icke kan överskattas. Upplysning om kommunismens skändlighet synes ej hjälpa — så länge rörelsen ogenerat fått använda sitt språkrör i pressen uppnår den alltid att hålla missnöjet vid liv, stärka de trogna och värva även proselyter till läran om maktens erövrande genom våld. . . Berövad detta skulle kommunisternas makt över sinnena snart avtyna.”²²

JO förklarade å sin sida att ”de principer som... kommit till uttryck i förslagen icke giva honom anledning att framställa någon erinran.”²³ Sammantaget rådde således vid tillfället för utredningens förslag enighet om att censur- och övervakningssystemet borde byggas ut. Däremot avisade utredningen förslagen om att inrätta en särskild ”politisk polis. Uppgiften ingå i kriminalpolisens arbete” menade man, men föreslog ändå ytterligare utredning av hur sådan uppgift på nationell basis skulle kunna organiseras under statspolisen.²⁴ Sommaren 1937 påbörjades därefter arbetet inom försvarsstaben med att utarbeta ett konkret förslag till civil säkerhetsorganisation.²⁵

Den 16 december överlämnades det av FST utformade förslaget i form av en PM till regeringen. Beteckningen på

den nya organisationen, som skulle vara hemlig, föreslogs bli "Den Allmänna Säkerhetstjänsten". Det militära inflytandet säkrades genom föreskrifter om att "säkerhetschefen skulle beakta av överbefälhavare framställda militära önskemål".²⁶

Censuren vid krig eller krigsfara skulle byggas ut i enlighet med fyra av utredningen uppställda punkter:

- " 1. Censuren av kommunikationer till utlandet skulle vara 100-procentig.
2. Censuren på gränsen mellan krigsskådeplats (fästning Gotland) och hemort (det övriga landet) skulle begränsas i fråga om såväl telefon och telegraf som post. Censurverksamheten skulle förutom genom upplysningsverksamhet i form av tystnadspropaganda fullständigas genom skärpt kontroll av misstänkta personer. I repressivt syfte skulle sistnämnda kontroll utföras av polismyndigheter. Övervakningen i övrigt skulle övertagas av länsstyrelserna.
3. Censur av post till och från militärpersonal på krigsskådeplats och i sjöstyrka skulle icke ske genom militära chefer utan vid fältpost- eller sorteringskontor. Därigenom skulle censuren erhålla en mer opersonlig prägel.
4. I fråga om ledningen av censuren skulle uppdelningen ske i utlandscensur under upplysningscentralens samt övrig censur under polisens överinseende. Den dualism som vid ett sådant förhållande kunde befaras, skulle motverkas genom noggranna bestämmelser om samarbete".²⁷

Försvarsstaben var vidare mån om att säkra erforderligt handlingsutrymme inom ramen för den föreslagna nya säkerhetstjänsten:

"Den grundläggande författningen angående den allmänna säkerhetstjänsten borde för vinnande av största möjliga smidighet icke göras alltför detaljerad."²⁸

Sedan promemorian överlämnats till regeringen blev det närmast justitieminister K G Westman som fick ta ställning till frågan huruvida försvarsstabens PM skulle tagas ad notam eller ej — dvs huruvida en centraliserad, självständig säkerhetspolis skulle skapas eller ej. Westman valde att lösa problemet på det sättet att han la utredningen åt sidan.

Ernst Leche, som stått för utformningen av promemorian sökte då istället på eget initiativ upp det konsultativa statsrådet Levinsson, som tillfälligt tjänstgjorde som socialminister.²⁹ Polisen lydde vid tillfället under socialdepartementet. Under våren 1938 lyckades Leche övertyga Levinsson om behovet av en ny civil säkerhetstjänst och redan den 10 juni 1938 kunde den allmänna säkerhetskungörelse, som kom att utgöra den formella grunden för Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet, utfärdas. Kungörelsen var hemlig även för riksdagen³⁰ och anslagsyrkanden till Den Allmänna Säkerhetstjänsten framfördes i riksdagen under rubriken "Anslag till bevakning av hamnar, flygfält m m".³¹

Under Den Allmänna Säkerhetstjänsten byggdes det första centrala "säpo-registret" upp. Man övertog därmed de förteckningar som under trettio-talet förts av de lokala polismyndigheterna,³² varefter registret under kriget kompletterades och utvidgades.

Den allmänna säkerhetskungörelsen, som alltså hemligstämplades och hölls hemlig även för riksdagens ledamöter, undertecknades av dåvarande socialminister Gustav Möller och överensstämde i huvudsak med ovan relaterade promemoria. Den Allmänna Säkerhetstjänsten skulle verka dels som ett allmänt organ för censur och dels som en polisorganisation för spaning, § 1. Säkerhetschefen hade att samråda med ÖB, § 4.³³ Säkerhetschefen gavs omfattande befogenheter att använda personal även under andra ämbetsverk, t ex personal under generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och järnvägsstyrelsen.³⁴ Däremot innehöll kungörelsen inga materiella bestämmelser som i detalj, eller ens allmänt, styrde verksamhetens art och inriktning.

”Den icke organisatoriskt, men sakligen grundläggande författningen blev tvångsmedelslagen av 1940. Kommissionen liksom JO har framhållit denna lags synnerliga tånjbarhet och oklarhet. Då det exempelvis gällde säkerhetstjänstens handlingsfullmakter enligt tvångsmedelslagen, framgår av kommissionens redogörelse (s 28) att det icke ens krävdes misstanke om brott för att ’tvångsmedel’ skulle kunna tillgripas. Därmed hade man nått långt i ’smidighet’.³⁵

I en instruktion av den 25 november 1938 kompletterades den allmänna säkerhetskungörelsen med bestämmelser riktade till säkerhetschefen.

Erik Hallgren hade då, efter samråd mellan försvarsstaben och regeringen,³⁶ utsetts till den förste säkerhetschefen för den nybildade organisationen, Hallgren var jurist och hade redan 1930 utnämnts till polismästare i Stockholm.

Efter att säkerhetskungörelsen inledningsvis tillämpats i vissa delar trädde kungörelsen i kraft i sin helhet den 12 april 1940, tre dagar efter det att Tyskland invaderat Danmark och Norge.³⁷

Kapitel 5. Den Allmänna Säkerhetstjänsten

Detta kapitel bygger liksom det föregående väsentligen på offentligt tryck såsom riksdagsprotokoll, de offentliga utredningarna SOU 1943:5, 1948:7 och 1964:15, statsutskottets och första lagutskottets utlåtanden från 1946 respektive 1951 samt konstitutionsutskottets memorial från 1945 och 1964. Ett avsnitt i kapitlet bygger på en hemligstämplad utredning av civilingenjören Nils Olof Laurin, som denne på uppdrag av socialdepartementet genomförde under andra världskriget i syfte att kontrollera effektiviteten av de åtgärder som gjorts till skydd mot sabotage hos vissa för rikets säkerhet viktiga industrier. Vidare har visst material kunnat hämtas, dels ur JO:s ämbetsberättelser från 1944 och 1945, dels ur militärombudsmannens ämbetsberättelse från 1943. I regeringens proposition 1946:284 återfinns en del uppgifter rörande Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet under andra världskriget, bl a rörande postkontrollens omfattning. Fil dr Takman har låtit mig ta del av och använda en del av det material han själv fått ut sedan det först stoppats i nämnda postkontroll under andra världskriget. Även i detta kapitel har jag hämtat en del material från Waldén och Kubu. Jag har också använt Stig Jägerskiölds standardverk *Svensk Tjänstemannarätt I*. Slutligen förekommer en del tidningsmaterial som källmaterial, främst då artiklar i Expressen i maj 1972 av fil dr Leif Björkman. Även i detta kapitel

har Tage Erlanders och borgarrådet Yngve Larssons artiklar i Veckojournalen använts som källmaterial.

I kapitel 5.1.1. återges en schematisk skiss över Den Allmänna Säkerhetstjänstens organisationsstruktur. Denna struktur framgår indirekt av SOU 1948:7. På grundval av uppgifterna i denna utredning har jag alltså försökt rekonstruera den organisationsplan som återges under delrubriken.

5.1.1. Allmänna säkerhetstjänstens organisation.

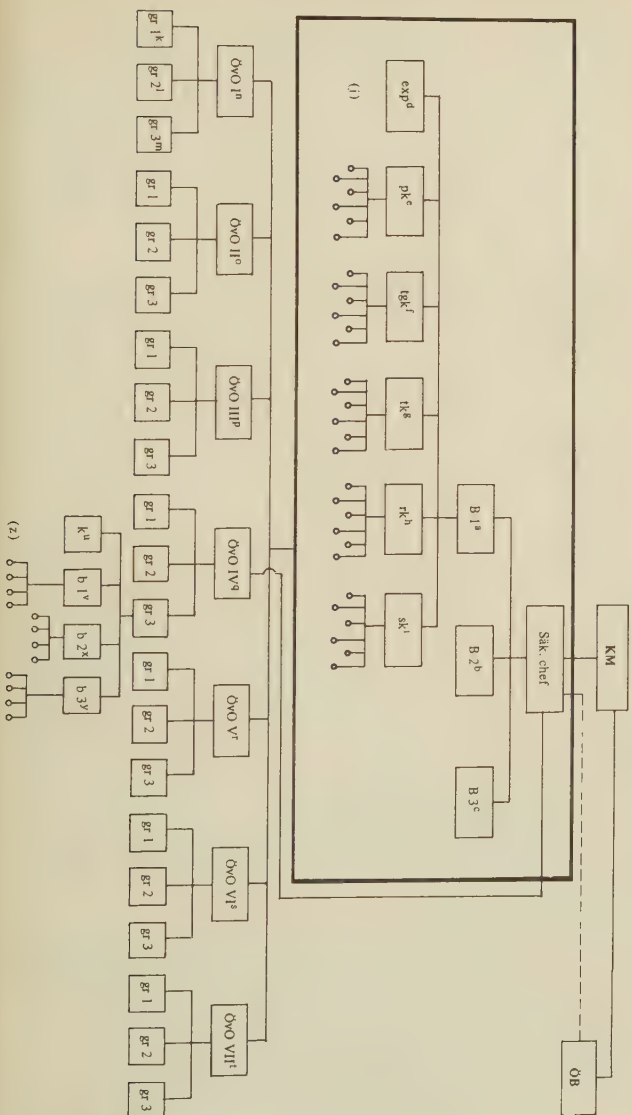
På nästa sida redovisas en organisationsplan över Den Allmänna säkerhetstjänstens organisationsstruktur.

Organisationen var uppbyggd kring tre byråer; centralbyrån, eller byrå 1 (a), spaningsbyrån, eller byrå 2 (b) samt expeditionsbyrån (c). De tre byråerna utgjorde tillsammans säkerhetschefens kansli. Chef för spaningsbyrån var under perioden 3 mars 1939 till den 31 oktober 1945 statspolisintendent Thulin, sedermera chef för den nya säkerhetspolis — Statspolisens tredje avdelning — som den 1 juli 1946 trädde i verksamhet.

Som kommer att framgå av avsnitt 5.2.1 ägnades en mycket stor del av Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet åt att kontrollera kommunikationsmedlen, dvs telefon, brev, telegram m m. Ansvaret för denna kontroll åvilade centralbyrån som stod under ledning av landsfogde K G Persson.¹ Centralbyrån var organiserad kring en expedition (d) samt ett antal avdelningar. Det fanns fem sådana avdelningar, nämligen postkontrollavdelningen (e), telegramkontrollavdelningen (f), telefonkontrollavdelningen (g), radiokontrollavdelningen (h) och samfärdselkontrollavdelningen (i). Under dessa avdelningar återfanns i sin tur ett för mig okänt antal kontrollanstalter (j), exempelvis lokala post- och telekontor.

De olika avdelningarna samarbetade med de myndigheter inom vars ansvarsområde kommunikationsmedlen låg. Post-

Den Allmänna Säkerhetstjänsten. Organisationsplan.



kontrollavdelningen samarbetade således med Postverket och samfärdselkontrollavdelningen med länsstyrelserna, generaltullstyrelsen och passkontrollpolisen. Ofta var de som arbetade inom avdelningarna samtidigt anställda av flera olika myndigheter (säkerhetspolisens existens och uppgifter var ju hemliga). Som exempel kan nämnas att i Stockholm var chefen för övervakningsområde IV, Martin Lundqvist, tillika passkontrollföreståndare och chef för samfärdselkontrollen i Stockholm.

”Från övervakning voro enligt säkerhetschefens instruktioner helt undantagna förutom svenska medborgare, vilka voro kända för oförvitlighet och vilkas medborgerliga anseende höjde dem över varje misstanke att vilja utföra och till obehöriga överbringa krigsunderrättelser” även vissa utlänningar såsom diplomater och några andra grupper, varibland främst märks ”utlänning vilken innehade legitimationshandling, vari viseringsstämpeln försetts med visst kännemärke”.²

Riket indelades vidare i sju övervakningsområden som vart och ett leddes av en övervakningschef. Det ålåg övervakningschefen att efter de av säkerhetschefen angivna huvudlinjerna närmare planlägga säkerhetstjänsten inom övervakningsområdet samt tillse att tjänsten bedrevs med erforderlig omsorg och kraft.³ Övervakningscheferna hade vidare, med undantag för Martin Lundqvist som var chef för Stockholms övervakningsområde, att föredra sina ärenden för respektive byrå. Varje övervakningsområde hade sin egen postcensurgrupp (k), telefoncensurgrupp (l) och särskilda spaningsgrupp med uppgift att verkställa individuell övervakning av misstänkta personer (m).

De sju övervakningsområdena var det Södra övervakningsområdet (n), det Mellersta (o), det Västra (p), Stockholms övervakningsområde (q), som innehade en särställning bland de sju, det Östra (r), det Norra (s) samt Gotlands övervakningsområde (t). Övervakningsområdenas geografiska sträckning ändrades genom beslut den 18 februari 1944 till att

fr o m den 1 april samma år sammanfalla med de militära. Antalet övervakningsområden bestod dock.

Stockholms övervakningsområde, som även benämndes sjätte roteln,⁴ intog under ledning av Martin Lundqvist en tämligen självständig ställning i förhållande till de övriga övervakningsområdena. Lundqvist föredrog således t ex självständigt sina ärenden direkt för säkerhetschefen utan att behöva gå omvägen över någon av de tre byråerna under denne. I övrigt indelades Stockholms övervakningsområde liksom de övriga i en postcensurgrupp, en telefoncensurgrupp och en spaningsgrupp. Under postkontrollanstalten i Stockholm låg vidare en informationsgrupp benämnd "informationskontoret". Gruppen stod under ledning av Georg Kjellberg och hade till uppgift att sammanställa vad som framkommit vid kontroll av utländska journalisters verksamhet.

Spaningsgruppen vid Stockholms övervakningsområde var i sin tur indelad i ett kansli (u) samt tre stycken byråer. Vid kansliet fördes ett för hela Den Allmänna Säkerhetstjänsten gemensamt spaningsregister rörande spaningsverksamheten. Registret omfattade dels specialregister över nazister, kommunister, syndikalister och englandsvänner, dels en s k krigsfallsförteckning över personer som i händelse av krig skulle omhändertagas.⁵ Jag återkommer under avsnitt 5.2.1. till dessa register som från och med våren 1943 sorterade under chefen för spaningsbyrån (b) statspolisintendent Thulin.⁶

De tre byråerna under sjätte rotelns spaningsgrupp hade sina respektive spaningsresurser koncentrerade på olika intressegrupper i det pågående världskriget. Den första byrån (v) koncentrerade sig på spaning kring kommunistisk verksamhet och spionage till förmån för Sovjetunionen; den andra byrån (x) hade till uppgift att bevaka nazistisk verksamhet samt spionage till förmån för Tyskland och dess allierade; den tredje byrån (y), slutligen, skulle bevaka spionage till förmån för Storbritannien och dess allierade samt uppdaga och förebygga sabotageverksamhet. I slutet av kriget övertog, såvitt jag kunnat förstå, den första byrån tredje byråns uppgifter

såvitt avsåg spionage från Storbritannien och dess allierades sida.

Varje byrå förde vid sidan av kansliet sina egna minnesregister. Det av tredje byrån upplagda spaningsregistret överfördes emellertid den 20 februari 1943 till kanslibyrån.

Under respektive byrå hos sjätte roteln sorterade slutligen ett okänt antal grupper (z) med "speciella uppgifter".

Den Allmänna Säkerhetstjänstens organisation bestod i ovanstående form fram t o m den 30 juni 1946, då 1938 års säkerhetskungörelse upphörde att gälla. Personalen uppgick under perioden till något mer än 1.060 befattningshavare. Statsverkets utgifter för verksamheten uppgick under samma period till ca 6 miljoner kronor. Härtill kommer utgifter respektive kommun haft — beträffande den brottsspanande verksamheten delades kostnaderna mellan staten och kommunerna.⁷

5.1.2.Säkerhetstjänsten författningsmässiga stöd.

1938 års säkerhetskungörelse innehöll inga materiella bestämmelser avsedda att styra Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet och/eller ge säkerhetspolisen de befogenheter de ansåg sig behöva för att effektivt kunna utöva sin verksamhet. Först den 14 november 1939 tillgodosågs säkerhetspolisens önskemål i detta avseende — den första tvångsmedelslagen utfärdades, SFS 1939:724. Giltighetstiden begränsades t o m den 31 mars 1941.

Tvångsmedlen begränsades huvudsakligen till att omfatta brott som avsågs i dåvarande strafflagens 8 och 19 kapitel. Lagtexten medgav kvarhållande av post- och telegrafförsändelse under högst en månad, §2. Vidare gavs säkerhetspolisen rätt att använda sig av telefonavlyssning under förutsättning av att detta var "av synnerlig vikt för utredningen". Inte i något fall fick telefonavlyssningen pågå under längre

tid än en vecka, § 3. I tillämpningsföreskrifter gav regeringen noggranna bestämmelser om förfarandet, SFS 1939:725.

Redan den 9 januari 1940, alltså mindre än två månader efter det att 1939 års lag tillkommit, utfärdades en ny tvångsmedelslag, SFS 1940:3.⁸ Den 21 mars samma år kompletterades den nya tvångsmedelslagen med tillämpningsföreskrifter, SFS 1940:5. Bland de regeringsmedlemmar som direkt var emot den nya lagen och de utsträckta befogenheter den gav säkerhetspolisen, märks främst Ernst Wigforss, Herman Eriksson och Nils Quensel.⁹

Den nya tvångsmedelslagen gav polisen rätt att, utan särskilt beslut av domstol varken före eller i efterhand:

- ta föremål i beslag eller sätta dem under förbud att säljas eller skingras,
- verkställa hus- eller kroppsrannsakan,
- inställa, fördröja, granska och censurera post-, telegraf-, järnvägs- eller annan förbindelse,
- inställa, fördröja, avstänga eller avlyssna telefonsamtal samt
- gripa och kvarhålla misstänkt person i trettio dagar med möjlighet till ytterligare trettio dagars kvarhållande efter JK:s medgivande, §3.

I nya tillämpningsföreskrifter av den 21 mars 1941 (SFS 1941:157) förlängdes lagens giltighet samtidigt som vissa ändringar i lagtexten företogs; fortsättningsvis fick även uppgifter om beställda och utväxlade samtal utlämnas från telefonväxel (§2) medan rätten att kvarhålla person utan häktning begränsades till en period om 15 dagar. Med justitiekanslerns medgivande tilläts den sammanlagda tiden dock alltså uppgå till 60 dagar, §3. Senare begränsades emellertid maximitiden till 30 dagar.¹⁰

1940 års tvångsmedelslag var liksom sin föregångare tidsbegränsad i sin giltighet, men kom att successivt förlängas till att gälla t o m den 30 juni 1945. Genom denna lag gavs Den Allmänna Säkerhetstjänsten i stort sett fria händer.

Det var alltså främst med stöd av 1938 års säkerhets-

kungörelse och 1940 års tvångsmedelslag som Den Allmänna Säkerhetstjänsten agerade under det andra världskriget. Säkerhetskungörelsen gav den formella strukturen åt organisationen, tvångsmedelslagen var dess främsta medel.

Vid sidan av dessa två författningar tillkom ytterligare ett par författningar, samt framförallt tre stycken kungliga brev, som fick betydelse genom att de utvidgade säkerhetspolisens befogenheter och åligganden. Regeringen utfärdade t ex den 10 februari 1939 ett civilt försvarsberedskapscirkulär, vilket hemligstämplades och följaktligen inte medtogs i svensk författningssamling.

Utländska medborgare, som vistades i riket, utsattes för särskild uppmärksamhet under krigsåren. Våren 1940 utfärdades en särskild skyddskungörelse, SFS 1940:92, vilken i § 11 gav socialstyrelsen i mandat att omhändertaga utlänning "för att vistas i förläggning". Kungörelsen utgjorde tillägg till SFS 1939:599 om vissa särskilda föreskrifter om tillsyn över utlänningar, SFS 1940:93 (angående omhändertagande av utlänning i förläggningen). SFS 1940:94 kompletterade ytterligare nämnda skyddskungörelse.

". . . enligt hemliga särskilda utlänningskungörelsen ålåg (det) socialstyrelsen att lämna vederbörande övervakningschef vid säkerhetstjänsten uppgift rörande utlänning, som kunde antagas till men för riket tjäna främmande makts intresse eller störa allmän ordning eller inom riket utöva politisk verksamhet. På grund av denna föreskrift och jämväl i anledning av den planläggande verksamhet, som enligt vad förut nämnts enligt kungörelsen åvilade socialstyrelsen, upprättade styrelsen successivt förteckningar, en för varje nation, över samtliga här i riket vistande utlänningar. I dessa förteckningar vore utlänningarna indelade i tre grupper, betecknade med I, II och III alltefter ansedd farlighetsgrad, därvid de i grupperna I och II upptagna enligt socialstyrelsens uppfattning voro av den farlighetsgrad, att de samtliga borde stadigvarande hållas i förvar i händelse av visst inträffat krigsfall. Dessa förteckningar utsändes dels till länsstyrelserna och dels till säkerhetstjänsten, för vilken de utgjorde en värdefull ledning vid utarbetandet av de slutliga förteckningar över utlänningar, som vid krigsfall borde omhändertagas, för vilka förteck-

ningarnas uppgörande säkerhetstjänsten enligt Kungl Maj:ts uppdrag i brevet den 13 mars 1942 var ansvarig".¹¹

Genom gränsövervakningskungörelsen SFS 1944:728 upphörde så småningom ett antal av stadgandena i den hemliga skyddskungörelsen att gälla.

Sandlerkommissionen talar vidare om ett kungligt brev av den 13 mars 1942, riktat till säkerhetschefen. Regeringen avgav under kriget minst tre sådana brev,¹² avsedda att ge säkerhetschefen vissa föreskrifter beträffande omhändertagandet av svenska medborgare. I det första brevet föreskrev regeringen att Hallgren skulle:

"upprätta särskilda förteckningar, avseende olika krigsfall, över utlännningar, vilka vid krigstillfälle skulle tagas i förvar för att sedermera eventuellt omhändertagas i förläggning, samt över svenska medborgare, vilka vid krigstillfälle skulle tagas i förvar i förläggning".¹³

I de två följande breven, som liksom det citerade var hemliga, ålades Hallgren att vidtaga ytterligare åtgärder i denna riktning.

5.2. Den allmänna säkerhetstjänstens verksamhet under andra världskriget.

Den fortsatta beskrivningen av bl a tvångsmedelslagens tillämpning bygger i huvudsak på SOU 1948:7, en mycket omfattande utredning som här endast skall sammanfattas i de delar som är särskilt relevanta för denna undersökning. Det innebär att jag särskilt koncentrerat mig på säkerhetstjänstens inriktning, omfattning och effektivitet samt det personalkontrollsystem som under andra världskriget började utvecklas.

5.2.1. Tillämpningen av tvångsmedelslagen m m.

1940 års tvångsmedelslag gav säkerhetstjänsten omfattande befogenheter att på olika sätt kontrollera och registrera såväl svenska som utländska medborgare. Post- och telefonkontrollen var vid sidan av den landsomfattande husundersökning Den Allmänna Säkerhetstjänsten genomförde i februari 1940 det främsta vapnet när det gällde att undersöka medborgarnas politiska sympatier. Tvångsmedelslagen skapade därmed materiella förutsättningar för den registrering som skedde. I den fortsatta framställningen under detta avsnitt redovisas inledningsvis grunderna för registrering och antalet registrerade i de olika kategorierna. Därefter försöker jag ge en bild av omfattningen och effektiviteten i kontrollsystemet.

Registreringen.

”Efter det att säkerhetstjänsten hösten 1939 börjat sin verksamhet, ledde utvecklingen därhän, att säkerhetstjänsten blev organ för övervakningen av de politiska ytterlighetsriktningarna. Enligt vad säkerhetschefen har framhållit för kommissionen föranleddes denna utveckling av anvisningar som vid olika tillfällen lämnades av dåvarande justitieminister Westman och socialminister Möller”.¹⁴

I en cirkulärskrivelse den 10 oktober 1939 gav Hallgren övervakningscheferna, efter uppmaning därtill av statsrådet Möller, direktiv om att det utrikespolitiska läget krävde att den kommunistiska rörelsen i Sverige ”ägnades en synnerligen intensifierad uppmärksamhet från såväl säkerhetstjänstens som lokala polismyndigheters sida”.¹⁵ Redan en och en halv månad tidigare, den siste augusti, hade regeringen beslutat uppdraga åt säkerhetschefen och de utsedda byråcheferna att:

”vidtagna förberedande åtgärder för övervakning över och spaning efter personer som kunde misstänkas överbringa krigsunderrättelser till obehöriga”.¹⁶

Den 4 november samma år uppmanade säkerhetschefen övervakningscheferna att söka upprätta särskilda förteckningar över kommunister och nazister inom respektive övervakningsområde.¹⁷ Det var brådskanie – den 8 december uppmanas övervakningscheferna påskynda arbetet och i cirkulärskrivelse 9 maj 1940 föreskrev Hallgren att ännu icke inkomna förteckningar senast den 20:e samma månad skulle avlämnas.¹⁸ I samband med att övervakningscheferna fick order om att börja upprätta de ovan nämnda förteckningarna fick Stockholms övervakningsområde ansvaret att upprätta ett centralt register för hela landet. Registret fördes fortsättningsvis vid 6:e rotelns kansli, se 5.1.1. Under byrå 1, centralbyrån, började man samma månad vid sidan härav arbetet med att lägga upp en ”S-lista eller svarta listan”¹⁹ över personer, sammanslutningar, företag och institutioner som kunde misstänkas för spioneri eller statsfientlig verksamhet.

”I detta sammanhang kan nämnas, att justitiekanslerämbetet efter föredragning inför t f justitiekanslern i cirkulärskrivelse den 22 december 1939 till landsfogdarna framhöll nödvändigheten av att ägna synnerlig uppmärksamhet åt den för landet farliga verksamhet, som bedrevs av kommunisterna såväl å allmänna sammankomster som i övrigt, samt att icke efterlåta något, som kunde erfodras till förekommande och beivrande av brottsligt förfarande å deras sida”.²⁰

I syfte att så långt som möjligt binda upp registreringen så att den trots allt skulle kännetecknas av en viss stringens och vara så pass relevant som omständigheterna krävde utfärdade säkerhetschefen Hallgren flera cirkulär med anvisningar om grunderna för registrering. Härutöver samman kallade han i maj 1941 de olika övervakningscheferna till sammanträde i Stockholm för genomgång av registrerings-

grunderna. Vid just detta sammanträde var Hallgren främst missnöjd med att de översända namnuppgifterna i länsförteckningarna inte alltid varit fullständiga. ”Ur olika synpunkter, framhöll säkerhetschefen, var det av stor vikt, att ytterlighetspartiernas anhängare klassificerades.”²¹

”Beträffande kommunister borde klassificeringen ske med följande bokstavsbeteckningar:

A. Personer, som av polismyndigheterna ansågs som särskilt farliga. Till denna grupp borde räknas medlemmar, som intog ’nyckelpositioner’ i partiet, medlemmar, som i högre grad åtnjöt partiets förtroende, skickliga organisatörer, hän-synslösa personer, funktionärer i den illegala partiapparaten m fl.”²²

I november 1944 omfattande denna grupp A i centralregistret 1.084 personer.²³

”B. Personer, som säkert kunde hänföras till *aktiva* medlemmar i partiet såsom agitatorer, propagandaspridare, kommissionärer för kommunistisk litteratur, ledare, journalister, styrelsemedlemmar — därvid den speciella funktionen skulle angivas i varje särskilt fall — representanter i riksdag samt statliga och kommunala organ, upplåtare av s k illegala bostäder m fl, allt under förutsättning att de inte upptagits under A.”²²

I november 1944 omfattade grupp B 6.025 människor.²³

”C. Organiserade medlemmar i partiet, vilka icke ansågs böra hänföras till A eller B, prenumeranter av kommunistisk litteratur, rekvisiter av kommunistiska flygblad m fl.”²²

30.619 personer var i november 1944 placerade i grupp C.²³

”D. Personer, som icke veterligen vore knutna till partiet men som av en eller annan anledning påvisbart sympatiserade med den kommunistiska rörelsen eller som på något sätt visat intresse för partiets ideologi och verksamhet, t ex personer, som köpt enstaka exemplar av kommunistisk litteratur o s v.”²²

20.328 påstådda kommunister registrerades under grupp D.

”Jämväl *nazister* borde enligt vad säkerhetschefen framhöll uppdelas i kategorierna A, B, C och D i likhet med vad som gällde för kommunister”.²²

Antalet registrerade nazister var vid samma tillfälle sammanlagt 12.990, varav 333 i klass A, 973 i klass B, 5.204 i klass C och slutligen 6.480 i klass D.²⁴ Den stora skillnaden i antalet registrerade sympatisörer och anhängare för de två olika politiska riktningarna torde åtminstone delvis kunna förklaras med den omfattande, mot de svenska kommunisterna riktade, razzian i februari 1940 (se nedan) – någon motsvarande aktion genomfördes aldrig mot nazisterna.

Nazisterna kom, till skillnad från kommunisterna, inte heller att placeras i de särskilda arbetslägren. Däremot hände det, dock endast sporadiskt, att dessa nazister stoppades vid personalkontroll, om man ansåg att det förelåg befogad anledning. Det var emellertid inte alltid man ansåg att sådan anledning förelåg – flera kända nazister erhöll höga befattningar inom försvaret, och detta trots påpekanden. B-klassade nazister fick exempelvis tjänst vid Carl Gustafs Stads gevärsfaktori.²⁵

Trots Hallgrens upprepade cirkulärskrivelser och ständiga kontakt med övervakningscheferna, tvingades Hallgren åter 1943 för övervakningscheferna påpeka; ”vikten av att det vid sjätte roteln förda registret tillfördes alltigenom riktiga och aktuella uppgifter”.²⁶

I sin verksamhet kom Den Allmänna Säkerhetstjänsten också att ägna betydande uppmärksamhet åt de antinazistiska organisationerna, främst då Tisdagsklubben,²⁷ Veckoklubben och Förbundet Kämpande Demokrati. Dåvarande överbefälhavaren tryckte särskilt hårt på att Förbundet Kämpande Demokrati skulle betraktas som en statsfientlig verksamhet.²⁸ I november 1944 fanns det sammanlagt 3.183 medlemmar alternativt sympatisörer till Förbundet Kämpande Demokrati särskilt registrerade.²⁹ Denna registrering hade skett sedan Hallgren den 20 februari 1943 föreskrivit om allmän registrering av medlemmarna i detta förbund – dittilldags hade endast de ledande registrerats.

En annan grupp medborgare som var föremål för särskild uppmärksamhet från säkerhetspolisens sida var de s k spanienkämparna. Under andra världskriget fanns i Sverige c:a 300

spanienkämpar — 550 hade rest till Spanien för att kämpa mot fascisterna, 250 stupade i denna kamp. Spanienkämparna bevakades, registrerades och internerades till skillnad från de finlandsfrivilliga. De spanienkämpar som undslapp internering inkallades inte till beredskapstjänst.³⁰

Syndikalister och anarkister var en tredje grupp som var föremål för särskild uppmärksamhet. I ovannämnda cirkulär av den 20 februari 1943 föreskrev Hallgren att syndikalisterna fortsättningsvis skulle registreras som en särskild grupp och inte fick sammanblandas med kommunisterna. Specialregistret över syndikalister och anarkister omfattade i november 1944 sammanlagt 4.142 personer.³¹

Registreringen av syndikalister blev sedermera en obehaglig affär för Hallgren, sedan socialminister Möller den 1 november 1944 framträtt i första kammaren³² och bestämt hävdad att syndikalisterna registrerats utan regeringens vetskap och att denna registrering varit direkt olämplig. I anledning av Möllers riksdagstal — i krigets elfte timme — sände Hallgren samma dag ut en ny cirkulärskrivelse, i vilken säkerhetschefen gav order om att registreringen av syndikalister, anarkister och medlemmar i Förbundet Kämpande Demokrati, skulle upphöra. Den 2 december samma år, d v s en månad senare, fann han sig emellertid föränlåten att i en ny cirkulärskrivelse markera att registren alltjämt skulle behållas. Avsikten med novemberskrivelsen hade endast varit att tillse att uppgift ur de ifrågavarande registren inte utlämnades till andra än anställda inom Den Allmänna Säkerhetstjänsten.

En av Sandlerkommissionens ledamöter, Georg Branting, framförde i en reservation till utlåtandet (SOU 1948:7) skarp kritik mot det godtycke som han menade med nödvändighet kom att utmärka systemet. Detta lämnade enligt Branting utrymme för såväl ”oförstånd som godtycke” enär det icke längre var fråga om

”skuld eller oskuld utan om åsikter och sinnelag och allmänt anseende enligt polisens bedömande. Det var verkligen en stor makt, som övervakningscheferna och deras underlydande härmed hade fått — eller tagit sig”³³

Inte bara Branting utan hela kommissionen framför kritik mot godtycket och ger också exempel på sådant godtycke: i registret över Förbundet Kämpande Demokrati

”inflöto uppgifter ej blott om medlemmar i förbundet utan även om sådana personer, som på ett eller annat sätt kommit i beröring med förbundet, utan att de voro medlemmar i detsamma. Till och med ett blott omnämnande av vederbörandes namn vid ett telefonsamtal kunde medföra att registerkort upplades över vederbörande. Vid kommissionens granskning har sålunda registerkort påträffats upplagda över exempelvis två i rikets förvaltning högt uppsatta personer, emedan vid telefonsamtal mellan en funktionär i Förbundet Kämpande Demokrati som stått under telefonkontroll och en annan person, funktionären framhållit att vederbörande *avböjt* (min kurs, DT) att hålla föredrag å förbundet arrangerade möten”.³⁴

I början av 1940 ökade rädslan för organiserade kommunister och kommunistsympatisörer. I riksdagen framlades redan i januari samma år en motion med krav på att kommunistpartiet skulle upplösas och förbjudas. I lag den 14 juni 1940 (SFS 1940:503) angående upplösning av vissa sammanslutningar m m erhöll riksdag och regering möjlighet att medelst samfällt beslut förordna om upplösning av vissa sammanslutningar

”vars verksamhet äsyftar att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statsskick eller vars verksamhet är ägnad att sätta rikets säkerhet i fara eller att allvarligt störa ordningen inom landet”, § 1.

Då riksdag inte var samlad gavs regeringen möjlighet, för det fall att fara var i dröjsmål, förbjuda sammanslutning att tillsvidare fortsätta sin verksamhet. Lagen gavs tidsbegränsad giltighet, i första hand fram till den 31 mars påföljande år, men kom att successivt förlängas fram till och med den 30 juni 1944. Lagen kom emellertid aldrig att till-

lämpas och någon upplösning av sammanslutning kom inte till stånd.

Vid statsrådsberedningen den 21 december 1939 gav dåvarande socialminister Möller uttryck åt uppfattningen att en landsomfattande husrannsakan hos de svenska kommunisterna var nödvändig. Säkerhetschefen Hallgren ställde sig till en början negativ – enligt hans uppfattning skulle en sådan razzia knappast ge något av omedelbart värde. Möller var emellertid mycket bestämd och den 5 februari 1940 beslöt Hallgren i samråd med Möller att företa den omfattande razzian.³⁵

”... företagandet av eventuella åtgärder mot nazistpartiet fick stå tillbaka som en klar andrahandsfråga”.³⁶

Den 10 februari samma år företogs den landsomfattande husundersökningen hos sammanlagt 969 svenska kommunister och dessutom i 45 lokaler som normalt disponerades av kommunister.³⁷ C:a 3.000 poliser deltog i aktionen³⁸ som främst riktade sig mot kommunisterna i Ådalen.³⁹ Genom dessa husrannsakingar åtkom polisen åtskilliga medlemsförteckningar, något som fick omedelbara följder för enskilda kommunister. Bl a avskedades en städerska från den länsstyrelse där hon arbetade, sedan hon och hennes man befunnits upptagna på en i en kommunistisk partilokal förvarad lista omfattande ”fullt pålitliga” kommunister. En rad stuveriarbetare tvingades lämna sina arbeten eftersom de i egenskap av kommunister endast hade rätt att vistas, och därmed arbeta, inom sådana hamnområden som allmänheten hade rätt att vistas på. En fyrvaktare avskedades.⁴⁰

Vid sidan av de inledningsvis nämnda mer allmänna registren över sympatisörer till och medlemmar i olika ytterlighetsriktningar upprättades vidare särskilda s k krigsfallsförteckningar, innefattande uppgift om vilka svenska och utländska medborgare som vid ett eventuellt krig skulle omhänder-

tagas av polismyndigheterna.⁴¹ Frågan om *vilka* som skulle upptagas på dessa krigsfallsförteckningar måste väsentligen ha styrts av Hallgrens egen uppfattning. Regeringens instruktioner omfattade endast *att* sådana förteckningar skulle upprättas, inte vilka grupper eller personer som mer konkret avsågs.⁴²

I förteckningarna skulle antecknas inte bara fullständigt namn, adress och födelsedata utan även uppgift om antalet trappor till dennes bostad etc. Om möjligt skulle varje polisman i sin särskilda bok med registeruppgifter dessutom ha foto på de registrerade.⁴³

Det är idag väl känt att dessa krigsfallsförteckningar, som redan i november 1942 omfattade 891 nazister, 2011 kommunister och 60 englandsvänner,⁴⁴ kom att användas trots att Sverige aldrig blev indraget i kriget.⁴⁵ I första hand omhändertogs kommunister.⁴⁶ Alltjämt fruktade man nämligen, trots den tyska ockupationen av Danmark och Norge, främst de svenska kommunisterna, en inställning som naturligtvis kan ha påverkats av den utbredda tyskvänligheten hos polisen i allmänhet (se nästa avsnitt). Under andra världskriget anhölls t ex i Stockholm sammanlagt endast 122 tyska agenter mot 421 allierade.⁴⁷

Bland de olika cirkulär Hallgren under andra världskriget utfärdade till anvisning för registreringsverksamheten återfanns även ett antal med särskilda anvisningar för registrering av utländska medborgare och statslösa. Bland dessa cirkulär märks främst ett utfärdat den 11 april 1942. Enligt detta cirkulär⁴⁸ skulle förteckningar upprättas dels avseende svenska medborgare med kända sympatier för nazisterna, England eller kommunisterna, dels avseende utlänningar som befann sig i riket i annan egenskap än flyktingar. För den senare kategorin skulle förteckningarna vara skilda beroende på vilken nationalitet de registrerade hade. Särskilt märks att såvitt avser registrerade norrmän skulle det föras en förteckning över sympatisörer till Quislingregimen och en annan beträffande övriga norska

medborgare. På motsvarande sätt skulle särskilda förteckningar upprättas även över statslösa flyktingar. Beträffande utlänningar som inte var att hänföra till någon av de nationaliteter, för vilka särskilda förteckningar upprättades, skulle dessa kategoriseras och, i förekommande fall, registreras såsom antingen kommunister, franska medborgare anslutna till den s k de Gaulle-gruppen eller nazister.⁴⁹

Den sista juli 1944 klargjorde Hallgren ”på förekommen anledning” att principen för upptagande på den s k S-listan liksom tidigare alltjämt skulle vara att personen ifråga miss-tänktes för spioneri alternativt statsfientlig verksamhet;

” . . . S-listan ej borde upptaga personer enbart av den anledningen, att de tillhörde politiska ytterlighetsriktningar”.⁵⁰

Däremot kunde anteckningar om dessa alltjämt behållas i de s k krigsfallsförteckningarna.⁵¹

Officiellt har den definitiva slutpunkten för andra världskrigets åsiktsregistrering angivits till den 3 maj 1945 – Hallgren gav då i en cirkulärskrivelse till övervakningscheferna order om att specialregister över kommunister ej längre fick föras. Registrering fick inte längre ske

”uteslutande av den anledningen att vederbörande tillhörde eller sympatiserade med det kommunistiska partiet”.⁵²

Det var emellertid aldrig fråga om att registreringen av kommunister skulle upphöra. Den registrering som skett dittilldags skulle bestå⁵³ och säkerhetschefens order omfattade endast *specialregistret* över kommunister. I den utsträckning de insamlade uppgifterna efter kriget kom att förstöras, så rörde det sig i dessa fall endast om s k primärmaterial. Registerkorten behölls.⁵⁴

Kontrollen av kommunikationsmedlen

En till slut mycket omfattande, nästan total, postkontroll inleddes den 17 januari 1940. Säkerhetschefen Hallgren begärde då "med hänsyn till den kommunistiska verksamheten i Norrbottens län" att få kontrollera *all* post mellan länet, å ena sidan, samt det övriga Sverige och utlandet, å andra sidan.⁵⁵ Två dagar senare biföll regeringen Hallgrens begäran. Ett drygt år senare, 21 februari 1941, kunde säkerhetschefen meddela regeringen att all post till och från Sovjetunionen nu kontrollerades samt att all post till och från Tyskland och övriga Europa stickprovsvis kontrollerades. Postkontrollen pågick officiellt fram till den 1 juli 1945, men först den 19 oktober samma år beslöt regeringen att brevcensuren som avsåg post till och från Norrbotten skulle upphöra. Beslutet tillkännagavs av ett kungligt brev av den 1 november 1945. Samma dag upphörde åläggandet att föra särskilda "krigsfallsregister" att gälla:

Under andra världskriget granskades i snitt 200.000 brev i veckan. Under 1941 stoppades 189.000 brev, 1942 63.000, 1943 50.000 och 1944 40.000.⁵⁶ Detta innebär att minst 376.000 brev stoppades under kriget. Härutöver censurerades en betydande del – antingen genom öppna utsuddningar eller överstrykningar eller också genom mer sofistikerade omskrivningar.

Under kriget avlyssnades och rapporterades drygt 11 miljoner telefonsamtal. Av dessa rapporterades drygt 383.000 skriftligen.⁵⁷

Ca 317.000 utrikestelegram kontrollerades under kriget.⁵⁸ I snitt kontrollerades varje krigsår 32.000 telegram.⁵⁹ 1.703 utländska och 95 inhemska privattelegram stoppades eller censurerades. Av de rena presstelegrammen stoppades eller censurerades 6.533.

För perioden 1 september 1939 till och med den 30 juni 1946 kostade Den Allmänna Säkerhetstjänsten knappa 32 miljoner kronor.⁶⁰ Härav drog postkontrollen de största kostnaderna, drygt 8.400.000 kronor eller 27%, med telefon-

kontrollen som den näst dyraste verksamheten, knappt 5.200.000 eller ca 17% av de totala kostnaderna. Ca 160.000 kronor utgick i ren tjallarersättning.⁶¹ Siffrorna är hämtade ur SOU 1948:7 och bör sannolikt modifieras uppåt. Den Allmänna Säkerhetstjänsten hade nämligen befogenhet att rekvirera såväl manskap som material från andra myndigheter, ett förhållande Sandlerkommisionen i sin ekonomiska redovisning saknade möjlighet att ta hänsyn till.

Gripanden

Under andra världskriget grep säkerhetstjänsten med stöd av tvångsmedelslagens § 2 sammanlagt 1.726 personer vid ett eller flera tillfällen. Även personer i ledande politisk ställning — t ex kommunisten Öhman, senare riksdagsman⁶² — greps med stöd av nämnda lagrum. Av sammanlagt 1.837 gripanden under åren 1939-1944 ledde 387 gripanden till åtal och fällande dom, vilket motsvarar 21,1% av samtliga gripanden.⁶³

” I sammanlagt 1411 fall eller i omkring 75% av anhållandena har anhållandet icke följts av några ansvarsyrkanden för brott mot rikets säkerhet. Detta procenttal är otvivelaktigt mycket högt och tyder på att de i tvångsmedelslagen medgivna möjligheterna att kvarhålla personer på svagare skäl än som i vanliga fall krävs i mycket stor utsträckning utnyttjats av säkerhetstjänsten”.⁶⁴

Endast i 18 fall kunde man efter krigsslutet direkt påvisa att brevkontrollen varit till direkt hjälp i avslöjandet av brottslingar.⁶⁵ 122 personer kunde anhållas med stöd av uppgifter som framkommit i samband med telefonavlyssning.⁶⁶ Den mycket omfattande postkontroll som skett under andra världskriget var således endast till hjälp vid mindre än 1% av samtliga gripanden. Motsvarande siffra för telefonkontrollen är knappa 7%. Uppgift saknas om någon överhuvud kunde gripas med anledning av uppgifter som framkom vid telegramkontrollen.⁶⁷

Tvångsmedelslagen gav således mycket omfattande befogenheter till Den Allmänna Säkerhetstjänsten, befogenheter som emellertid, trots deras mycket vidsträckta användande, endast i ringa utsträckning var till hjälp i arbetet med att förebygga och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Liksom den s k Sandlerkommisionen ansåg JO att detta förhållande var anmärkningsvärt;

” . . . säkerhetstjänsten (har) i vissa hänseenden på ett vidsträckt sätt utnyttjat de befogenheter lagen medger. Exempelvis hava under vissa omständigheter rena åsikts- och meningsyttringar ansetts utgöra sådana förhållanden, vilkas meddelande till främmande makt kan föranleda sådan skada, som nämnes i lagen. Jag har emellertid icke funnit tillräckligt fog föreligga för den uppfattningen, att den tolkning säkerhetstjänsten givit lagstadgandet skulle vara oförenligt med lagens ordalag eller syfte”⁶⁸

Verksamheten hade nämligen ända från dess början skett i samförstånd med regeringen.⁶⁹

5.2.2. Personalkontroll under andra världskriget

Under kriget rådde generellt förbud mot att använda kommunister i försvarsanläggningsarbeten,

”inte för att man hade några anmärkningar emot dem utan därför att man hade skäl att misstänka att de kunde i olämpligt syfte utnyttja vad de möjligen fick ta del av”.⁷⁰

Redan 1943 uttalade militieombudsmannen (MO) sig i frågan och framhöll att

”Under nuvarande exceptionella förhållande borde åtminstone det kravet uppställas att ingen officer, som tjänstgjorde i befattning där han kunde förorsaka skada, finge tillhöra något av de politiska ytterlighetspartierna, därvid skillnad ej borde göras mellan det ena eller andra partiet. Detta krav

vore motiverat redan med hänsyn till dessa partiets starkt finetliga inställning till nu rådande samhällsskick, vilket de synes vilja omstörta. Därtill kommer att de torde stå i ett mer eller mindre maskerat beroende av främmande stater”.⁷¹

I ett annat ärende samma år gjorde MO vissa generella uttalanden rörande personalkontroll:

”I första hand borde säkerheten inom hithörande industrier och företag (försvarsväsendets arbetsplatser, DT) tryggas genom gallring av de arbetssökande. Under de fyra första veckorna av anställningstiden, då enligt kollektivavtalet ingen uppsägningstid gällde, torde arbetsgivaren äga fri rätt att avskeda arbetare. Denna period synes böra av företagsledarna begagnas till att rensa bort sådana för samhället farliga personer, som sluppit igenom den vid anställningen utövade personalkontrollen”.⁷²

Däremot ansåg MO att större hänsyn måste tagas, när det blev fråga om att gallra bland de arbetstagare som varit anställda för en längre period än fyra veckor — för avskedande i dessa fall torde krävas grundad anledning till antagande, att vederbörande gjort sig skyldig till spioneri.⁷³ Fullt bevis kunde emellertid ej krävas. MO förklarade vidare att ADD 1941:48, vari fastslogs att arbetsgivare ej i kraft av ”§ 32-rättigheterna” utan objektivt godtagbar anledning kunde avskeda arbetstagare som kunde göra anspråk på företrädesrätt till fortsatt anställning, inte gav svar på frågan huruvida en arbetstagare vid försvarsväsendets arbetsplatser finge avskedas p g a sin verksamhet inom ett politiskt parti.⁷⁴

De uppgifter som Den Allmänna Säkerhetstjänsten samlade in främst med stöd av 1940 års tvångsmedelslag, kom till användning även i rena personalkontrollfall. Någon formaliserad sådan existerade ännu inte, men det förekom en tämligen omfattande informell kontroll av de anställda och arbetssökande.⁷⁵ I hemvärnskungörelsen samt reservbefälskungörelsen angavs emellertid som villkor för antagning, att vederbörande var känd för medborgarsinne. Bestämmelserna infördes 1940 respektive 1943.⁷⁶ Från ansvarigt

håll uttrycktes vidare en oro över att vissa tecken tydde på att poliskåren själv innehöll nazistiska inslag. Frågan om utbredningen av dessa sympatier blev därför föremål för en särskild utredning.⁷⁷ 6:e rotelns andra byrå i Stockholms övervakningsområde påbörjade också på ett förhållandevis tidigt stadium upprättandet av ett register över de polismän i Stockholm som hade ådalagda nazistiska sympatier. Sammanlagt 110 polismän kom att antecknas — en hel del av dessa förflyttades så småningom. Av de antecknade polismännen tjänstgjorde två inom Den Allmänna Säkerhetstjänsten. Även dessa förflyttades.

1942 års poliskommission, den s k Hasselrotska kommissionen (SOU 1940:8), utvidgade undersökningen till att även omfatta Göteborg och Malmö. Man passade samtidigt på att undersöka hur många kommunister det kunde finnas bland polismännen i de tre distrikten och i landet i övrigt. Kommissionen fann därvidlag att ingen i tjänsten varande polisman var ansluten till någon kommunistisk organisation, medan det beträffande högst tio polismän i hela landet uppgivits att de skulle sympatisera, eller tidigare ha sympatiserat, med kommunistiska organisationer. ”Dessa uppgifter är mestadels mycket obestämda. Kommissionen har fått den uppfattningen, att polismännen i allmänhet äro föga mottagliga för den kommunistiska agitationen”.⁷⁸ I stället fann kommissionen att flertalet polismän i landet hyste en uttalat antikommunistisk inställning. ”Hos dem, som tidigare haft militär anställning, torde motviljan i regel ha grundlagts redan därunder. Kommissionen vill i anslutning härtill framhålla, att den vid sina samtal med polismännen fått det intrycket, att åtskilliga av dem på ett något lättvindigt sätt beteckna alla asociala individer såsom ’kommunister’ ”.⁷⁹

Däremot fann kommissionen att tyskvänligheten var utbredd bland de polisiära myndigheterna. Drygt ett hundratal polismän befanns vara anslutna till något av de då i landet existerande nationalsocialistiska partierna, vartill

kom ett antal sympatisörer.⁸⁰ För kommissionen framstod detta emellertid som förståeligt:

”Beundran för tyskarnas militära duglighet har helt naturligt varit ganska utpräglad inom en yrkeskår, som till största delen består av f d militärer”.⁸¹

Mot bakgrund av de resultat kommissionens undersökning givit föreslog kommissionen att regeringen skulle ges fullmakt att förbjuda befattningshavare vid polis- eller åklagarmyndighet i landet att tillhöra viss sammanslutning eller främja dess verksamhet. Kommissionen betonade emellertid samtidigt att regeringen skulle utnyttja en sådan fullmakt med försiktighet och att man istället borde söka inrikta sig på att förebygga politiska ytterlighetsinriktningars utbredning bland polisväsendet. Detta skulle t ex kunna ske genom att en viss försiktighet iaktogs vid rekryteringen av polismän. I de fall det ansågs nödvändigt att reagera mot enskild polisman med anledning av anslutning till eller sympatier med viss politisk ytterlighetsriktning borde man i första hand söka lösa detta genom att försätta denne i disponibilitet.

Ur säkerhetspolisens register lämnades upplysningar i rena personalkontrollärenden, där tjänsten gav tillträde till militärområden etc. Det var i första hand andra myndigheter som begärde sådana uppgifter, främst då försvarsstaben och länsstyrelserna. Med anledning av de på så sätt inhämtade uppgifterna sammanförde FST de inkallade kommunisterna ”till arbetskompanier med särskild förläggning och tjänstgöring”.⁸² FST kunde alltså räkna med att regelbundet av Den Allmänna Säkerhetstjänsten få uppgift om vilka vid krigsmakten eller vid rikets viktigaste krigsindustrier anställda personer som tillhörde eller sympatiserade med ytterlighetsorganisationer.

Vid begäran om personalkontroll användes i första hand endast material som samlats i centralregistret. Uppgifter ur

de olika specialregistren användes således inte i personalkontrollärenden.

”Av det förut i olika sammanhang omnämnda uppgiftslämnandet från säkerhetstjänsten rörande registrerade personer har kontakten med försvarsstaben varit viktigast. Uppgifterna dit, vilka lämnats delvis utan att förfrågan därom framställts, har merendels lämnats i form av koncentrerade promemorier, men i ett stort antal fall har uppgifterna varit helt uttömmande, emedan registermaterialet icke varit större än att en fullständig redogörelse kunnat lämnas. Uppgifterna ha även lämnats till de centrala krisorganen och vissa andra myndigheter (hemvärnsnämnden, sjöfartskontrollen, arbetsmarknadskommissionen, valutakontoret, luftskyddets centrala ledning, utrymningskommissionen) ifråga om anställning av personal hos vederbörande myndighet. Därvid ha uppgifterna alltid lämnats först efter därom gjord förfrågan från myndighetens sida. Den uppgiftsbegärande myndigheten har sedan haft att själv bedöma de enskilda fallen”.⁸³

Sandlerkommissionen antyder här att personalkontrollen begränsats till uppräknade myndigheter. Detta är emellertid inte korrekt — redan tidigare har jag nämnt att länsstyrelserna företog viss personalkontroll. Militieombudsmannen kan ge fler exempel på personalkontroll utöver den av Sandlerkommissionen nämnda, främst då personalkontroll som skett med hjälp av landsfiskalsassistenter. MO ger själv som exempel den personalkontroll som skulle ske vid Statens Ammunitionsfabriks avdelning i Karlsborg, en personalkontroll som från och med april 1940 omfattade såväl anställda som arbetssökande.⁸⁴

(Inom parentes kan nämnas att MO ansåg att personalkontrollen vid det aktuella företaget sköttes slappt. MO:s kontroll synes närmast varit föranledd av att en kvinna anställd vid fabriken häktats misstänkt för spioneri. MO uttalade: ”Vid fabriken torde ha anställts ett antal arbetare som bort kunnat gallras ut redan vid prövning av ansökningarna, bland andra vissa personer tillhörande de politiska

ytterlighetsriktningarna . . . funne militieombudsmannen sig böra för fabriksledningen framhålla dess ansvar för fabriakens befriande från samhällsfarliga eller opålitliga element.”⁸⁵

Härutöver kan framhållas att SJ, som hade sin egen säkerhetstjänst, förflyttade folk med ådagalagda kommunist-sympatier liksom Lotsverket, Systembolaget m fl företag avskedade eller omplacerade misstänkta kommunister. Även fackföreningarna sökte rensa i sina led. NJA 1945, s 209, gällde uteslutning av medlem ur Metall, uppenbarligen p g a dennes kommunist sympatier. NJA, 1946, s 83, gällde uteslutning av en medlem ur Typografförbundet sedan det visat sig att denne var medlem i ett nationalsocialistiskt parti. Båda uteslutningarna upphävdes av Högsta Domstolen. Många av de stoppade var f d spanienkämpar. Ett av många exempel är den sjöman som 1942 vägrades anställning som smörjare på M/S Drottningholm sedan intendent Westlin på säkerhetstjänstens Göteborgsavdelning stoppat honom. Sjömannen var registrerad som kommunist, klass B.⁸⁶

Den Laurinska utredningen

Den 31 maj 1940 beslöt regeringen att tillkalla en sakkunnig ”med uppdrag att verkställa kontroll å åtgärder, som vid industri- och andra anläggningar inom riket vidtagits till skydd mot sabotage”.⁸⁷ Till sakkunnig förordnades samma dag civilingenjör Nils Olof Laurin, som bemyndigades fullgöra uppdraget i egenskap av tjänstegrenschef inom Den Allmänna Säkerhetstjänsten. Uppdraget, liksom den följande rapporten, hemligstämplades. Den 23 juli samma år redovisade Laurin sitt uppdrag i en rapport med bilagor under rubriken ”Sammanfattande rapport rörande kontroll av åtgärder mot sabotage vid industrier och anläggningar”.

I boken *Gustav Möllers hemliga polis* refererar Kubu till Laurins rapport. Sedan jag på detta sätt av Kubu uppmärksamats på rapporten försökte jag få tag på den via registrator på social- respektive försvarsdepartementet. Dessa vidarebefordrade min förfrågan till Riksarkivet, där förste arkivarie James Cavallie lade ner ett mycket omfattande arbete på att försöka få fram rapporten. Det visade sig emellertid att denna inte fanns med i varken de öppna eller hemliga diarierna hos social-, justitie-, utrikes- eller försvarsdepartementet. Rapporten återfanns inte heller i säkerhetspolisens diaries. Cavallie lyckades emellertid få fram en bekräftelse på att Laurin verkligen tillsatts genom regeringsbeslut den 31 maj 1940. Eftersom Kubu gjort sig av med rapporten, som jag ansåg viktig, ringde jag runt till alla i Stockholmsområdet med efternamnet Laurin. En av dessa personer trodde sig veta vem Nils Olof Laurin var. Denne skulle emellertid ha avlidit. Möjligen kunde jag kontakta en viss person som jag av hänsyn till denne ej vill namnge, som kanske kände till vart rapporten tagit vägen. Det visade sig att denne inte bara kände till densamma utan dessutom bevarat originalet, som jag fick ta del av.

Som underlag för sin undersökning erhöll Laurin en förteckning över de företag som av industriskyddsavdelningen i militärstaberna klassats som sk IFA-företag.⁸⁸ Laurin menar att kategoriurvalet inte varit "helt tillfredsställande" — "en hel del företag som måste anses viktiga ur folkushållningssynpunkt (hade) icke blivit medlemmar av denna organisation". Från industriskyddskommisionen inhämtade Laurin därför en "Förteckning över krigsindustriföretag", omfattande c:a 2.000 företag. Av dessa besökte Laurin 289. Enligt Laurins uppfattning skötte endast drygt 15% av dessa företag kontrollverksamheten "bra", medan en så hög siffra som knappt 50% skötte verksamheten "svagt" eller "relativt svagt". De viktigaste industrierna, där motivationen tydligen varit större, hade skött sig bäst, medan "förståelsen för saken på en del (andra) håll inte synes hava varit särskilt stor".

Laurin riktade i sin rapport i vissa avseenden mycket stark kritik mot den dåvarande organisationen av personalkontrol-

len, och påpekade att "det från många håll inom industrin framhålles att värdet av de upplysningar och instruktioner som gives icke anses stå i rimlig proportion till hemlighetsmakeriet". Bland den kritik som framförts från industrihåll framhöll Laurin som "mycket beaktansvärd" framförallt två förhållanden;

"2) Det nuvarande systemet är alldeles för trötkört och man får vänta alldeles för länge på upplysningar. De önskade upplysningarna, speciellt rörande ytterlighetspartierna, kunna ofta enklare, snabbare och elastiskare erhållas genom egna undersökningar och genom polisens hjälp, varför omvägen över C M⁸⁹ synes onödig.

3) C M:s uppgifter hava emellanåt visat sig vara ofullständiga och i en del fall felaktiga".

Uppgifterna som härmed avsågs var främst uppgifter om kommunister inom området, graderade i fyra olika "farlighetsklasser".⁹⁰ Dessa uppgifter, som kom att ligga till grund för bl a avskedanden och omplaceringar, visade sig alltså ofta vara felaktiga. Laurin ger själv exempel:

"I Malmberget. . . (hade man). . . fått 186 S-kort⁹¹ från C M, men en betydligt mera komplett förteckning lokalt. Dessutom påpekades där att en del tvåor bland S-korten inte längre kunde anses aktuella. Slutligen hade de 186 korten även omfattat en ingenjör och en förman mot vilka man inte hade någon som helst misstanke. Vid förfrågan hos C M visade det sig också att namnförväxling förelegat. . . . Boliden, Rönnskär, har erhållit 27 S-kort, alla tvåor. Lokalt anser man sig emellertid ha 70-80 kommunister. Ett av korten ansåg man absolut felaktigt.

Ytterligare exempel på felaktigheter eller åtminstone tvivelaktigheter i S-kortsuppgifter från C M hava tidigare meddelats C M".

Effekten av dessa, ibland felaktiga, upplysningar kunde bli väl så dramatiska, inte minst mot bakgrund av att det, enligt Laurin, "ju också (är) förståligt att en arbetsledare, om en hos honom anställd får en allvarlig prickning, utan att

arbetsledaren kan få närmare detaljer, kan föránledas att hellre taga det säkra före det osäkra och göra sig av med den anställda”.

Mot bakgrund av resultatet av undersökningen föreslog Laurin en omorganisering av personalkontrollverksamheten. Antingen kunde företagen själva, i samarbete med den lokala polisorganisationen, fortsättningsvis skaffa sig uppgifter om ”ytterlighetsselement” inom verksamhetsområdet, eller så skulle de fortsättningsvis sända in kompletta, och kontinuerligt uppdaterade, personalförteckningar till säkerhetspolisen, som därefter gav information in casu. Systemet med utsändande av förteckning över vilka som inom området var upptagna på den s k S-listan visade sig inte fungera. Laurin anförde slutligen att det ”kan ifrågasättas om inte hemlighetsmakeriet drivits väl långt. Samtidigt som vikten av att speciellt personalkontrollen hålles hemlig klart inses, ställer man sig på många håll lite frågande till systemet med personligt rekommenderade skrivelser i dubbla kuvert med sigill och mystisk avsändare, speciellt då dessa skrivelser innehålla uppgifter som icke förefalla vara av särdeles hemlig karaktär. Jag tillåter mig föreslå att man överväger i vad mån en ändring kan anses möjlig och lämplig”.

Säkerhetspolisen uppmärksammade mot slutet av andra världskriget att en del av de registrerade uppgifterna var direkt felaktiga. Bland annat i samband med vissa militära utnämningar hade det visat sig att de uppgifter som utlämnats inte uppfyllde rimliga krav på objektivitet. Grundfelet låg i att uppgifter som inte grundade sig på sakskäl, utan på ovidkommande anledningar, kommit att ligga till grund för registrering.⁹²

”Det hade vid närmare undersökning kunnat konstateras, att asociala samt å arbetsplatsen besvärliga och oppositionella personer enbart av dessa anledningar betecknats som kommunister. Några sakskäl för att vederbörande voro kommunister hade sålunda icke kunnat avgivas. Vidare hade det enligt säkerhetschefen i något fall framkommit, att känslor eller ryktesbetonade omständigheter varit avgörande vid

bedömandet. Sålunda hade det i ett fall fastslagits, att viss person angivits vara medlem i ett ytterlighetsparti utan att något som helst skäl kunnat andragas. I vissa fall hade en uppgiftslämnare stött sig på andra personers uppfattning utan att inhämta de sakska, varpå bedömningen grundat sig”.⁹³

T o m bibliotekarier som med anledning av sitt arbete hade rekvirerat ytterlighetspartiernas litteratur registrerades. Mot denna bakgrund är det inte så konstigt att Hallgren själv menade att en sanering av registret borde ske. Redan 1943 övervägde han, enligt egen uppgift, en sådan, men

”Med hänsyn till den synnerligen stora arbetsbelastningen å registratorsavdelningen hade detta emellertid då icke låtit sig göra”.⁹⁴

Branting var kritisk mot såväl den personkontroll som skett som det sätt varpå den utövats. I sin reservation skriver han på sidan 444f (SOU 1948:7) att

”det är ju utrett att säkerhetstjänsten försåg den militära ledningen med diverse upplysningar om enskilda personer. Försvarsstaben önskade få veta, om vederbörande var pålitliga eller opålitliga. Så abstrakt uttryckt måhända därom intet att säga. I praktiken fick det ju emellertid så till, att säkerhetstjänsten till försvarsstaben överlämnade allehanda förteckningar och uppgifter beträffande enskilda personer. Kommunist, syndikalister, spanienkämpar m fl (även någon gång socialdemokrater) diskvalificerades — i egenskap av beredskapsmän — av den militära ledningen, de placerades på s k arbetskompanier. Motsvarande åtgärder vidtogs där- emot icke mot nazisterna, oaktat ’krigsfall Tyskland’ var aktuellt från krigets början intill slutet”.

Den 29 juni 1945 infördes de första formella bestämmelserna om obligatorisk personalkontroll i vissa fall. Dessa bestämmelser, som meddelades i ett hemligt brev från regeringen, innebar att personalkontroll fortsättningsvis skulle ske innan befordran till viss militär grad skedde.⁹⁵

Under beredskapsåren utvecklades en praxis enligt vilken

säkerhetsärenden rörande militär personal upptogs i försvarsstaben eller direkt i försvarsdepartementet. Praxis bibehölls åtminstone fram till 1964.⁹⁶ Andra viktiga säkerhetsärenden anmälades av statspolisens ledning till vederbörande fackminister, d v s inrikesministern, som i sin tur i förekommande fall förde dessa vidare till statsministern för bedömning. Undantagsvis föredrog statspolisintendenten vissa säkerhetsärenden direkt för statsministern. Det rörde sig emellertid inte om någon enhetlig, genomtänkt arbetsordning – statsministern blev inte alltid informerad i säkerhetsärenden av större betydelse. Wennerströmaffären föredrogs för Erlander först strax före gripandet.⁹⁷

5.3. Den Allmänna Säkerhetstjänsten avslöjas och avvecklas

Den 9 januari 1943 upphörde Den Allmänna Säkerhetstjänstens existens att vara hemlig. Upprinnelsen till avslöjandet går närmast att härleda tillbaka till ett av säkerhetschefen Hallgren den 28 april 1941 beordrat ingripande mot tre män. JO lät senare åtala Hallgren för detta ingripande. Det var justitieombudsmannens uppfattning att Hallgren utan tillräckligt väl grundade skäl låtit anhålla och företa husrannsakan hos de tre männen; ryttmästare Frank Martin, direktör Malcolm Lilliehöök och fil lic Helge Lindberg. I en skrivelse till advokatfiskalen vid Svea Hovrätt motiverade JO närmare sitt beslut med att det

”även under rådande politiska förhållanden för vidtagande av åtgärder av denna art fordras en viss grad av sannolikhet, att misstankar om statsfientlig verksamhet vore grundade, och blott och bart en anonym angivelse borde ej få leda till anhållande. Eljest skulle rättssäkerheten vara tillspillogiven”.⁹⁸

Anhållandet var föranlett av ett anonymt brev från en person som betjänat en större middag.

Svea Hovrätt friade i dom den 8 januari 1943 Hallgren, men HD dömde, sedan JO fört ärendet vidare, i ett utslag den 2 juni samma år Hallgren till 10 dagsböter a' 30:- för oförstånd i ämbetet, enligt Strafflagen 25:17. Martin och Lilliehöök tilldömdes vidare 100 kronor vardera i skadestånd.

Hallgren gjorde upprepade försök att tysta den debatt som blev den oundvikliga följderna sedan JO:s ställningstagande blivit känt. Östen Undén, senare utrikeminister, tog i riksdagen upp debatten och formulerade den som ett mer principiellt angrepp på säkerhetspolisen:

” . . . detta ingripande har visat en häpnadsväckande brist på omdöme . . . Ännu allvarligare är det, att denna affär blottat, att vi har fått en politisk polis, som i så hög grad brister i politiskt sunt förnuft och i politisk kunskap”.⁹⁹

Den 1 juni 1945 föreskrev regeringen i ett kungligt brev att Den Allmänna Säkerhetstjänsten skulle påbörja sin egen avveckling från och med den 1 juli samma år. Med anledning härav beslöt regeringen den 29:e samma månad om vissa inskränkningar i 1938 års kungörelse, inskränkningar med verkan från den 1 juli 1945. Samma datum upphörde 1940 års tvångsmedelslag att gälla. Den 19 oktober 1945 förordnade regeringen att det tidigare åläggandet å säkerhetschefen att upprätta s k ”krigsfallsförteckningar” skulle upphöra att gälla från och med den 1 november samma år. Den 30 oktober vidarebefordrade Hallgren regeringens direktiv till övervakningscheferna och övriga berörda. Fyra dagar tidigare hade en av Hallgren framställd begäran om entledigande från och med den 1 november beviljats. Ny chef blev G Å L Thulin, tidigare chef för spaningsbyrån.

Den 4 februari 1946 hade socialdepartementet sammanställt en ”promemoria angående den fortsatta avvecklingen av Den Allmänna Säkerhetstjänsten och därmed sammanhängande frågor”, som samma dag vidarebefordrades till regeringen. Promemorian var utformad av underståthållare Wahlbäck som i egenskap av sakkunnig fått uppdraget den

27 september föregående år.¹⁰⁰ Polisstyrelsen avstyrkte förslaget, men departementschefen anförde:

”För egen del finner jag det uppenbart, att en sådan speciell organisation som allmänna säkerhetstjänsten . . . icke bör äga bestånd under normala förhållanden . . . Jag föreslår därför nu i likhet med den sakkunnige, att organisationen upphör i och med utgången av budgetåret 1945/46.”¹⁰¹

Genom SFS 1946:409 föreskrev regeringen ”att vad i lag eller författning finnes föreskrivet om allmänna säkerhetstjänsten eller dess personal, uppgifter och befogenheter skall upphöra att gälla med utgången av juni månad 1946 . . .”. Samtidigt föreskrevs att tidigare anställda inom säkerhetstjänsten alltjämt skulle vara belagda med tystnadsplikt såvitt avsåg ”förhållande av vad slag det vara må, som genom Den Allmänna Säkerhetstjänsten kommit till befattningshavares kännedom”. Genom SFS 1946:410 upphävdes vid samma tillfälle skyddskungörelsen och genom SFS 1946:411 den hemliga särskilda utlänningskungörelsen. Därmed var Den Allmänna Säkerhetstjänsten begravnen, en säkerhetstjänst vars verksamhet Georg Branting avslutningsvis kommenterade på följande sätt:

”Vill man, till slut, fatta säkerhetstjänstens inrättande såsom ett det moderna svenska samhällets trevande försök att inrätta sig efter omständigheterna under en svår tid, kan sägas, att detta experiment gav åtskilliga lärdomar men främst kanske den, att det troligen är omöjligt i praktiken att finna demokratiskt tillfredsställande former för en hemlig politisk polisverksamhet. Bäst är, enligt min mening, att på de politiska fälten låta demokratin hålla reda på sig själv. Den äger därtill en egen kraft, alltid framträdande i offentlighetens ljus.”¹⁰²

Kapitel 6. Statspolisens tredje avdelning som provisorium. Tiden 1945–1948

Även uppgifterna i detta kapitel är väsentligen hämtade ur offentligt tryck, såsom riksdagsprotokollet, prop 1946:284, statsutskottets utlåtande 1946, SOU 1948:7 och 1964:15 samt JO:s ämbetsberättelser från 1947 och 1973. Material har också hämtats från traditionella rättskällor som Svensk Juristtidning 1946, ADD 1951:38 och Jägerskiölds standardverk *Svensk Tjänstemannarätt* I. Det massmediala materialet begränsar sig till en artikel av Tage Erlander i Veckojournalen 1945, en artikel från Svenska Dagbladet från 1946 samt en artikelserie i tidningen Expressen, publicerad årsskiftet 1952-53.

Sommaren 1946 avvecklades alltså Den Allmänna Säkerhetstjänsten. Detta innebar emellertid inte att säkerhetspolisen, som en särskild polisstyrka med särskilda uppgifter, avvecklades. Redan den 1 juli samma år, dagen efter det att Den Allmänna Säkerhetstjänsten upphört att existera, kom nya bestämmelser för en fortsatt verksamhet.¹ Försättningsvis kom den civila säkerhetstjänsten att regleras genom kungliga brev, riktade till statspolisintendenten, istället för genom författningar. Det första av dessa brev utfärdades den 29 juni 1945 och innefattade bl a förbud, vid risk av omedelbart avsked, för anställda vid säkerhetstjänsten att avslöja var

de var anställda.² Liksom de tidigare författningarna var dessa kungliga brev hemligstämplade. Säkerhetspolisen underställdes inledningsvis socialdepartementet men överfördes tämligen omgående att sortera under inrikesdepartementet. Någon instruktion motsvarande 1938 års säkerhetskungörelse utfärdades emellertid inte.

”Det finns nämligen ingen instruktion för statspolisintendenten. När beslut fattades om den nuvarande säkerhetsorganisationen, tillkom förordnandet av samordningen av dessa frågor genom ett kungligt brev, ställt till statspolisintendenten, i vilket det helt kort sades att denne skulle sörja för erforderlig samordning i den verksamhet som avses i propositionen 1946 angående verksamheten för hindrande och uppdagande av spioneri m m”.³

Någon särskild instruktion utfärdades inte, eftersom det ”ansågs så svårt att skriva en sådan, att man inte fullföljde försöket” därtill. Istället utvecklades den praxis, som jag redogjort för under avsnitt 5.2.2..⁴ Omfattningen av och förutsättningarna för rätt och skyldighet att företa personalkontroll styrdes likaledes genom ämbetsskrivelser. Dessa riktades såväl till statspolisintendenten, som då var säkerhetspolisens högste chef, som till personalkontrollberättigade myndigheter och företag.⁵ För försvarets räkning kompletterades dessa ämbetsskrivelser med generalorder av ÖB.

Perioden 1945(46)-48 var säkerhetspolisen av ringa omfattning. I det första avvecklingsskedet reducerades Den Allmänna Säkerhetstjänstens personalstyrka med 3/4, från över tusen anställda till 237.⁶ När den nya säkerhetspolisen – Statspolisens Tredje Avdelning – den 1 juli övertog Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet, skedde ytterligare nedskärningar. Socialdepartementets anslagsäskande begränsades till 1,8 miljoner kronor vilket lämnade utrymme för sammanlagt 109 befattningshavare.⁷ Statsutskottet prutade emellertid ytterligare,⁸ enär

”utskottet icke velat binda sig redan från början för en allt för stor organisation, som ju endast är att beteckna som ett provisorium”.⁹

Sedan utskottets hemställan om en prutning av det begärda anslaget från 1,8 till 1,5 miljoner kronor bifallits,¹⁰ nödgades socialdepartementet att skära ned antalet befattningshavare i den nya, ursprungligen som ett provisorium avsedda, organisationen från planerade 109 till 87 tjänster. Av dessa var 4 högre befattningshavare, 59 ”rena” poliser och 24 skrivbiträden. Majoriteten av de anställda i den nya organisationen hade tidigare arbetat inom Den Allmänna Säkerhetstjänsten. Centralregistret bevarades — fram till 1948 förbjöd regeringen dock Statspolisens Tredje Avdelning att föra register på grunder motsvarande dem som Den Allmänna Säkerhetstjänsten arbetat utifrån under det andra världskriget. Tage Erlander medgav dock säkerhetspolisen att ”för internt bruk” behålla förut verkställd klassificering, dock under den bestämda förutsättningen att detta register ”under inga förhållanden vidare åberopas eller omnämnas”. I registret finge fortsättningsvis intagas uppgifter om kommunister och nazister om de intog en ledande ställning i partiet. Detta kriterium skulle anses uppfyllt om vederbörande intog en nyckelposition i partiet eller på annat sätt med säkerhet kunde räknas som aktiv i partiet. Härutöver skulle införas uppgift om person som hade förbindelse med främmande makt, utövade verksamhet som stred mot rikets säkerhet eller eljest ”företog åtgärd som ur synpunkten av rikets säkerhet kunde anses vara av anmärkningsvärd art”.¹¹ Fr o m den 3 maj 1945 skulle specialregistret över kommunister upphöra att föras innebärande att registrering av kommunister fortsättningsvis inte fick ske *enbart* av den anledningen att vederbörande på något sätt uttryckt kommunistiska sympatier. Tidigare införda registeruppgifter fick dock, som nyss nämnts, behållas. Specialregistret över nazister skulle alltjämt föras.¹²

6.1. Bedömningsnämnden

Vintern 1952-53 "avslöjade" tidningen Expressen i en serie artiklar en "hemlig personalundersökningskommission".¹³ Denna kommission skulle dels ha hindrat en ung kvinna från att överta en damfrisering, under åberopande av att hennes fader var kommunist, och dels legat bakom ett på lösa grunder fattat beslut om avsked av ett kvinnligt skrivbiträde i Boden. Det senare beslutet hade heit allmänt motiverats med att kvinnan var opålitlig.

Kvinnorna förde ärendena vidare till regeringen och dåvarande försvarsministern Torsten Nilsson gav de båda kvinnorna rätt. Säkerhetspolisens riskbedömning underkändes.

Strax före försvarsministerns ställningstagande hade AD förklarat att avsked av en anställd på en torpedverkstad under åberopande av att vederbörande var organiserad kommunist, icke kunde anses utgöra ett objektvt godtagbart skäl för avskedande. Att fabriksstyrelsen i det refererade fallet avskedat den organiserade kommunisten "på anmodan av överordnad myndighet" förändrade inte AD:s bedömning.¹⁴

Den "hemliga personalundersökningskommission" som Expressen ansåg sig ha avslöjat benämndes officiellt Bedömningsnämnden eller Nämnden för bedömande av vissa befattningshavares pålitlighet.¹⁵ Ordförande var Arthur Lundgren och övriga ledamöter Hans W:son Ahlmann, Georg Andrén, Ture Nerman och Torgny Segerstedt.¹⁶ Nämnden hade tillsatts den 3 maj 1946 efter initiativ av dåvarande justitie-ministern med uppgift att efter framställan från vederbörande departementschef utreda den utpekade personens pålitlighet.¹⁷ Sådan framställan var avsedd att ske beträffande tjänsteman, "som befaras brista i lojalitet mot samhället".¹⁸ Nämnden karaktäriserar inte sig själv som någon fristående organisation, "utan såsom en inom Kungl Maj:ts kansli arbetande beredning, som på begäran av vederbörande departementschef gjorde utredningar" samt därutöver hade rätt att på eget initiativ fästa

departementschefens uppmärksamhet på anmärkningsvärda förhållanden.¹⁹

”Nämnden bör även eljest bliva av värde ur den synpunkten att de som eventuellt utsatts för oberättigade misstankar kunna få tillfälle att inför den gendriva beskyllningarna”.²⁰

Nämnden var inte avsedd att permanentas, utan skulle fungera ”tillfälligt”.²¹

Bedömningsnämnden koncentrerade personalkontrollen till området för anställda inom polisen och militären. Enligt riksdagsman Hagberg började man strax efter andra världskrigets slut ”rensa ut kommunister ur det svenska hemvärdet”.²² Redan innan Bedömningsnämnden skapades hade ändringar i det militära avlöningsreglementet genomförts i syfte att kunna friställa militär och civil personal inom krigsmakten

”där det så befinnes påkallat av hänsyn till statens intresse”.²³

SFS 1942:683 stadgade i §3, mom 3:

” . . . jämväl pliktig att avgå från beställningen, där så finnes påkallat med hänsyn till statens intresse. Beslut härom meddelas av Kungl Maj:t efter förslag från vederbörande försvarsgrenschef. Innan sådant förslag avgives skola yttranden hava inhämtats från övriga beställningshavaren överordnade myndigheter eller chefer”.

Korresponderande regler för civilanställda inom krigsmakten gavs i SFS 1942:684, § 1. Av avsnitt 5.2.2 har framgått att det vid de s k IFA-företagen pågick en omfattande personalkontroll under andra världskriget. Bestämmelser rörande personalkontroll inom försvarsväsendet — bestämmelser som närmare preciserade vilka personalkategorier som skulle kontrolleras samt när detta skulle ske och med vilka metoder — utfärdades emellertid av Kungl Maj:t först 1945. Dessa

bestämmelser kompletterades meddelst generalorder och skrivelser från överbefälhavaren.²⁴

I sin verksamhet använde Bedömningsnämnden i åtskilliga fall säkerhetspolisens material, material insamlat under andra världskriget av Den Allmänna Säkerhetstjänsten med stöd av 1940 års tvångsmedelslag.²⁵ Detta förfarande JO-anmälades hösten 1946 av Svensk Socialistisk Samling, men JO ansåg sig endast kunna uttala att ingen befattningshavare som stod under hans tillsyn gjort sig skyldig till någon förseelse i tjänsten.

Kapitel 7. Statspolisens tredje avdelning som beständig organisation. Tiden 1948-1965

I detta kapitel behandlas säkerhetspolisens organisation och fortsatta verksamhet från det att regeringen med anledning av den s k Pragkuppen 1948 beslutat att åter permanenta säkerhetspolisens som en beständig organisation fram till dess att polisväsendet 1965 förstatligades. Avsnittet bygger liksom de tidigare kapitlen väsentligen på offentligt tryck, och de organisationsplaner som presenteras är skissade med ledning av uppgifter i det offentliga trycket. Detta består förutom av riksdagsprotokollet och propositionerna 284 och 285/1946 samt motionerna 1 och 4 från 1951 även av de offentliga utredningarna SOU 1964:15, 1964:17 och 1968:4. Jag har vidare använt mig av Konstitutionsutskottets memorial från 1964 samt utlåtanden av statsutskottet och första lagutskottet. Vissa uppgifter är hämtade från JO:s ämbetsberättelse 1976-77 samt någon uppgift från säkerhetspolisens egna handlingar. Bland det övriga materialet är det främst Waldéns skrift som refereras samt vid ett tillfälle Therborn, *Vad gör den härskande klassen när den härskar?* Avsnittet som behandlar statspolisintendentens rådgivande nämnd har dåvarande statspolisintendent Thulin, samt även Tage Erlander, tagit del av varefter jag efter vissa påpekanden från deras sida omarbetat avsnittet till den version som nu presenteras i avhandlingen. De massmediala källorna begränsas i detta kapitel till två artiklar i Expressen, en från mars 1955 och en från januari 1973, den senare författad

av Sven Wedén, samt en artikel i Dagens Nyheter från mars 1974.

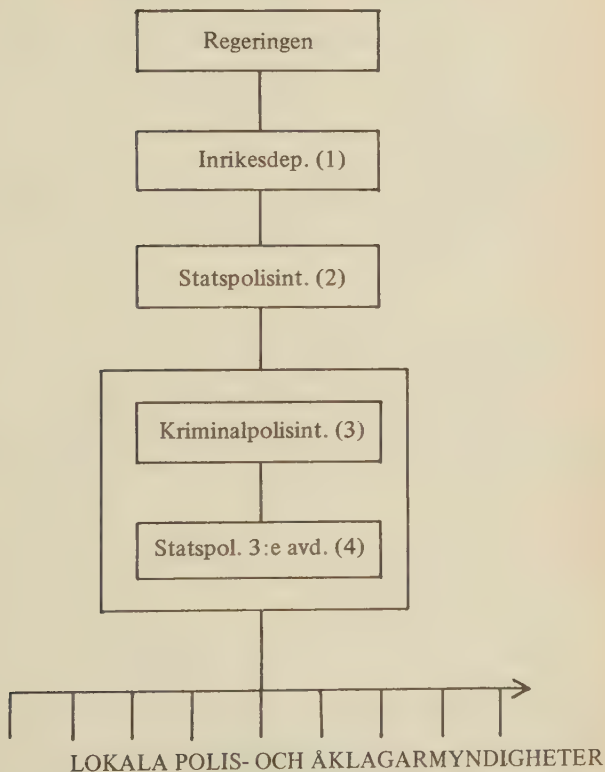
Våren 1948 ansåg den socialdemokratiska regeringen att det som ursprungligen var avsett som ett provisorium nu borde etableras som en beständig organisation. I september samma år återupptogs, efter den s k Pragkuppen, registreringen av kommunister i stor skala.¹ Detta skedde på uttryckliga direktiv från regeringen.² Den nya säkerhetspolisens anslag fördubblades, och den 1 juli 1950 utökades antalet tjänster samtidigt som Statspolisens Tredje Avdelning fick förstärkta resurser.

7.1.1. Statspolisens Tredje Avdelning – organisationsplan

Den omorganisation av säkerhetspolisen som skett redan 1946 i samband med avvecklingen av Den Allmänna Säkerhetstjänsten var ganska genomgripande. Den nya organisationen, som enligt statsutskottet visserligen var att betrakta som ett provisorium, skulle huvudsakligen bygga på de ordinära, dvs kommunala polis och åklagarmyndigheterna. Departementschefen markerade klart, i ett avståndstagande från flera tunga remissinstansers yttranden (däribland överbefälhavarens och säkerhetspolisens), att han ansåg "det icke böra ifrågakomma, att en ny statlig organisation inrättas i Den Allmänna Säkerhetstjänstens ställe."³ Vid det egentliga spaningsarbetet skulle emellertid de lokala myndigheterna anlita biträde av statspolispersonal, anställd inom rubricerade tredje avdelning. Huvuddelen av denna personal var stationerad i Stockholm,⁴ men fick alltså vara beredd att tillfälligtvis för konkreta spaningsuppdrag flytta ut i riket för att bistå de lokala myndigheterna. I praktiken skulle således kostnaderna även fortsättningsvis helt bäras av statsverket.

Den nya organisationen var enligt departementschefen "i viss mån" av "provisorisk karaktär",⁵ vilket återspeglades

Organisationsplan i inledningsskedet



(1) Chef för inrikesdepartementet var vid denna tid statsrådet Mossberg. (2) Som statspolisintendent utsågs Georg Thulin, tidigare chef för Den Allmänna Säkerhetstjänstens spaningsbyrå. (3) Under ett kortare inledningsskede fungerade Per Gustaf Vilhelm Österdahl, jurist och tidigare tingsfiskal i Kalmar, som kriminalpolisintendent och närmaste chef för Statspolisens Tredje Avdelning. Tämligen omgående övertogs befattningen av Åke Hasselrot.⁸ (4) 59 polistjänster och 24 skrivbiträden.

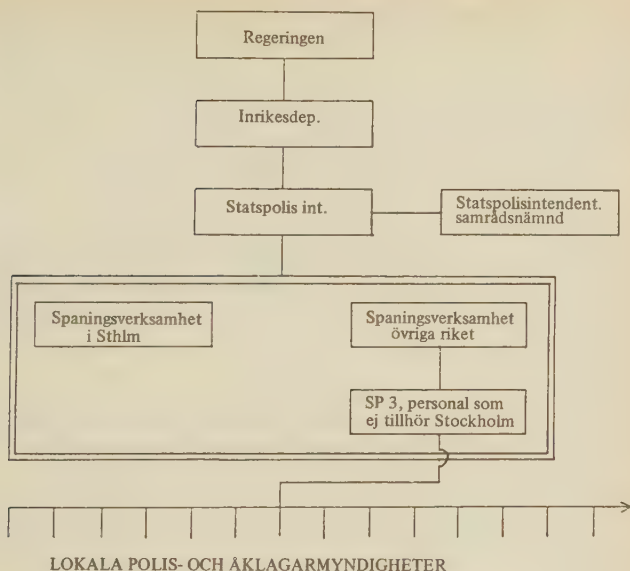
i att den konstituerande författningen – Lag om användande av statspolispersonal för vissa särskilda uppgifter (SFS 1946: 408)⁶ – fick begränsad giltighet. Författningen gällde först t o m den 30 juni 1949, men giltighetstiden förlängdes vid upprepade tillfällen för att slutligen gälla tills vidare.⁷ Lagtexten, som var kort, intetsägende och vid i sin behörighetsdefinition, syftade primärt till att på sätt som ovan beskrivits lämna utrymme för att den statspolispersonal, som särskilt hade att syssla med brott mot rikets säkerhet, skulle kunna leda och medverka i det kommunala polisväsendets utredning av denna typ av brott.

”Enligt de närmare föreskrifter Konungen meddelar må vid spanings- eller annan polisverksamhet för att hindra eller upp-daga brott mot 8 kap. strafflagen och andra brott, vilka kunna skada rikets försvar eller folkförsörjning, utan hinder av vad i lagen om polisväsendet i riket är stadgat om statspolisen statspolispersonal användas jämväl för tjänstgöring huvudsakligen inom denna stad, till vars polisstyrka personalen hör.”

Det centrala spaningsregistret, som väsentligen bibehållits, fördes i den nya organisationen med statspolisintendenten som formellt huvudansvarig.⁹

I samband med att den nya säkerhetspolisen dittillsvarande provisoriska existens permanentades 1948 omorganiserades åter organisationen något.

Som chef för spaningsverksamheten i Stockholm – till vilken verksamheten främst koncentrerades – utsågs Hasselrot, en befattning han uppehöll fram till den 30 april 1962 då Per Gunnar Vinge efterträdde honom.¹⁰ Det centrala registret för spaningsverksamheten i riket fördes fortsättningsvis med chefen för spaningsverksamheten i övriga riket som närmaste chef.¹¹ Organisationen fick i polismun beteckningen SP 3, Kriminalavdelningens 3:e rotel hos Statspolisen i Stockholm. Underavdelningar fanns i Boden, Bofors, Linköping och Karlsborg.¹² Chef för inrikesdepartementet var vid tillfället Eije Mossberg (s).



7.1.2 Stattpolisintendentens rådgivande nämnd

I samband med omorganiseringen 1946 kompletterades organisationen med en samsrådsnämnd, bestående av "medborgarrepresentanter, med vilka stattpolisintendenten skulle ha att samsråda".¹³ Bedömningsnämnden upphörde därmed att fungera och dess uppgifter övertogs av samsrådsnämnden.¹⁴ Överbefälhavaren ställde sig kritisk till denna organisatoriska nyhet, som enligt hans uppfattning "medförde att ett politiserande av statlig verksamhet möjliggjordes".¹⁵

Medborgarrepresentanterna, som skulle vara "för medborgarsinne kända personer",¹⁶ var ursprungligen två till antalet: högermannen Hecksher och socialdemokraten Gustafson. Fr o m 1952 fick nämnden en mer strikt parlamentarisk karaktär med minst en representant för vart och ett av de i riksdagen

representerade partierna utom det kommunistiska partiet. Representanterna utsågs efter hemligt samråd med respektive partiledare.¹⁷ Bland de riksdagsmän som varit representanter i nämnden kan förutom Gustafson (Hecksher avgick 1952) nämnas Elmgren, Hedin, Larsson i Luttra och Ståhl.¹⁸

Statspolisintendenten skulle främst rådfråga nämnden

”i frågor av större vikt eller principiella frågor med betydelse utöver det enskilda fallet. . . Nämnden hade den dubbla funktionen att samråda med säkerhetspolisen och ge den stöd i dess arbete i fråga om bevarandet av rikets säkerhet och i fråga om iakttagandet av den enskildes rätt.”¹⁹

Intensiteten av nämndens arbete var beroende av statspolisintendentens egen uppfattning om behovet av samråd:

”Det som statspolisintendenten inte underställer nämnden kan den aldrig ta ställning till.”²⁰

Detta innebar att nämndens uppgifter kom att vara av den mest skiftande natur. En av de mer viktiga uppgifterna kom att bli personalkontrollen. Denna ”tillgick så att nämnden efter föredragning hade att avgöra om en utlämnad uppgift var av den art att den enligt gällande regler skulle utlämnas till den ansökande myndigheten. Icke i något fall har uppgift utlämnats utan att detta tillstyrkts av samtliga vid sammanträdet närvarande ledamöter”.²¹

Det var ursprungligen tänkt att samrådsnämnden skulle sammanträda med statspolisintendenten regelmässigt med relativt tätt återkommande möten. 1946 räknade statsutskottet med att antalet sammanträden skulle uppgå till ca 14/år.²²

Under Wennerströmaffären hölls också, enligt dåvarande statspolisintendent Thulin, ett sjuttiototal sammanträden, motsvarande just ca 14/år.²³ I den efterföljande riksdagsdebatten antyds emellertid att Wennerströmaffären endast skulle ha stått på föredragslistan vid tolv av dessa sjuttioalet tillfällen.²⁴ Dåvarande statsminister Tage Erlander angav i första kammaren att samrådsnämnden under nämnda tidsperiod (endast) vid

sammanlagt sex tillfällen skulle ha informerats i Wennerström-affären.²⁵

Det fördes inga protokoll under samrådsnämndens sammanträden, som var strängt sekretessbelagda.²⁶ T o m själva det förhållandet att det hölls sådana sammanträden hölls hemligt. Nämnden omnämndes inte i statskalendern och ”särskilda åtgärder” vidtogs enligt riksdagsman Hernelius (h) ”för att inte ens taxeringsnämnden skulle få reda på nämndens existens”.²⁷

7.2 Ny tvångsmedelslag – den s k Enbomslagen

Koreakriget och efterkrigstidens ”kalla krig” skapade förutsättningarna för en ny tvångsmedelslag, SFS 1952:98, den s k Enbomslagen.

Lagen föregicks av två likalydande högermotioner²⁸ våren 1951, i vilka hemställdes

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsam utredning angående beredskapslagstiftningen, avsedd att vid krig eller krigsfara skapa vidgade möjligheter att ingripa mot verksamhet, som hotade rikets yttre eller inre säkerhet, samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kan föranleda.”

Motionärerna påminde om den under andra världskriget gällande lagstiftningen på området, däribland 1940 års lag angående upplösning av vissa sammanslutningar, och anförde därefter:

”Det allvarliga utrikespolitiska läget har ånyo aktualiserat behovet av ett stärkt skydd mot landsförrädisk verksamhet. Faran för ett nytt krig är uppenbar.”

och det var därför viktigt, mot bakgrund av att det enligt motionärerna förelåg krigsfara, att det å det snaraste skapades en beredskapslagstiftning, så att man inte överraskades av en plötslig kris. Motionerna remitterades i vederbörlig ordning till

första lagutskottet som i sin tur vidarebefordrade motionerna för snabbremiss (två dagar!) till bl a ÖB, överståthållarämbetet, statspolisintendenten och straffrättskommittén. Samtliga remissinstanser som tog ställning i frågan tillstyrkte motionerna; Landsfogden i Göteborgs- och Bohus län:

"I motionen har härjämte påtalats myndigheternas utvidgade befogenheter att i ett skärpt läge ingripa mot en 'femte kolonn'. Även i detta avseende finner jag ofrånkomligt, att lämpliga beredskapsåtgärder vidtagas i form av särskild lagstiftning. I första hand synes mig i sådant avseende lagligt stöd böra givas för polismyndighet att skaffa sig inblick i verksamheten hos föreningar, vilka kunna misstänkas ha politiskt syfte, samt utöva den kontroll över de enskilda medlemmarna, som befinnas av omständigheterna".

Däremot motsatte landsfogden sig motionärernas förslag att politiskt opålitliga människor skulle kunna avskedas från t ex allmän förvaltningstjänst av denna anledning. Han kunde "endast undantagsvis" tillstyrka sådant avskedande och förordade istället omplacering av dessa personer. Svea Hovrätt ställde sig positiv till en utvidgning av tvångsmedlen, men menade att denna utvidgning skulle hemlighållas:

"... en alltför vittgående beredskapslagstiftning kan tänkas motverka sitt eget syfte. I vederbörande myndigheters planer för att möta en kritisk situation kunna exempelvis ingå åtgärder av sådan natur, att en reglering i lag visserligen är i och för sig motiverad men likväl bör underlåtas, enär åtgärdernas effektivitet beror på att de ej i förtid uppenbaras."²⁹

Första lagutskottet hemställde, trots de positiva remissvaren, att motionerna inte skulle föranleda åtgärd. Med anledning av motionerna framkom nämligen att inrikesdepartementet redan sedan hösten 1950 arbetade på en ny lagstiftning på förevarande område.

Lagutskottet avstyrkte alltså motionen i avvaktan på att regeringen skulle presentera en proposition av i princip likalydande innehåll. Motionerna kom emellertid att initiera den de-

batt som föregick riksdagens godkännande av en ny tvångsmedelslagstiftning. Kommunisterna motsatte sig såväl motionerna som den av regeringen lagda propositionen och kritiserades härför kraftigt av de borgerliga partierna.

”... det står en upp i halsen, när herr Öhman här i sitt ’varmt fosterländska’ anförande skall slunga ut anklagelser mot Sverige såsom en stat, som är på väg att bli en polisstat.” Kommunisterna beskrevs som ”en liten grupp . . . hänsynslösa gangsters” och uppmanades ”i anständighetens namn tiga”.³⁰

”I Öst-Berlin finns det en central för utbildning av blivande sabotörer i alla länder. Denna central har under hösten 1950 och under innevarande år besökts av ett flertal svenska kommunister. Täcknamnet för centralen är Internationella arbetarkommittén. Där får de, som inte förut äro kunniga i dessa saker, gå igenom en fullständig kurs i hur sabotage skall bedrivas i vårt samhälle, hur de stora kupperna skola utföras och hur långt ned man skall sträcka sig. . . Hur länge skola vi tolerera sådana element i vårt samhälle, och hur länge skall en sådan man (Hagberg, kommunistledare, DT) få kalla sig för svensk?”³¹

Högerledaren Hjalmarsson bemötte kommunisternas påståenden om att den nya tvångsmedelslagen var ett steg mot en svensk polisstat:

”... här i vårt land är det ingen som dömes utan laga dom och rannsakan, vilket är en mycket viktig skillnad i förhållande till diktaturerna. . . (denna skillnad) anger en mycket viktig skiljelinje mellan en demokratisk rättsstat och en polisstat. . .”.³²

Den nya tvångsmedelslagstiftningen antogs av riksdagen den 21 mars 1952, och gav säkerhetspolisen liknande, dock inte lika obegränsade, befogenheter som dess förebild av år 1940. Författningen gavs en begränsad giltighetstid, men giltighetstiden har undan för undan förlängts och lagen är fortfarande i kraft. 1952 års tvångsmedelslag är därmed sannolikt alltjämt ett viktigt arbetsinstrument för säkerhetspolisen.

Lagtexten ger utrymme för såväl telefonavlyssning som för beslag av post- och telegrafförsändelse, §§ 3 och 5. Beslut kan i brådskande ärenden fattas på eget bevåg av åklagaren alterna-

tivt undersökningsledaren — d v s säkerhetspolisens egen personal — men sådant beslut skall ”ofördröjligen” ”med angivande av skälen” anmälas hos rätten, ”som har att skyndsamt upptaga ärendet till prövning” § 6. Begäran om telefonavlyssning behandlades av en och samma domare vid Stockholms tingsrätt.³³

”Vad det gäller tillämpningen av 1952 års lag har utredningen (SOU 1975:95, DT) funnit att tillstånden i vissa fall utsträckts över en tid som allmänt sett är anmärkningsvärt lång och att det förekommit fall då tillstånd gällt under längre tid utan att förundersökningsläget varit nämnvärt förändrat vid avlyssningsperiodens slut.”³⁴

Enligt 1952 års tvångsmedelslag har anhållningsmyndigheten möjlighet att med justitiekanslerns tillstånd hålla svensk och utländsk medborgare anhållen under en tidsperiod om upp till 30 dagar, utan krav på häktningsframställan.

7.3 Tiden fram till förstatligandet

Under tiden från 1952 fram till förstatligandet fick säkerhetspolisen åter arbetsro. Massmedia intog en närmast positiv inställning:

”I DN skrevs våren 1950 en serie ledare som senare gavs ut i broschyrform under titeln *Den ryska agenturen*, byggd bl a på underlag direkt från SÄPO. Temat i ledarna är att svenska kommunister är agenter betalda av Moskva och beredda att förråda sitt fosterland på order därifrån. . . Fackföreningsrörelsen och ’lojala’ arbetare uppmanades att aktivt ta del i den s k säkerhetstjänsten.”³⁵

I riksdagen efterlyste Bertil Ohlin (fp) en direkt ”vägledning åt företagsledningarna i offentliga och enskilda företag rörande behandling av opålitliga element i syfte att minska dessas möjligheter att göra skada.” Ohlin betonade att han i och för sig

var medveten om att sådan kontroll redan förekom, men hävdade att denna borde utvidgas och skärpas:

”För min del vidhåller jag, att man vid besättandet av platser inom ömtåliga områden, där det finns särskilda sabotagemöjligheter, skall försöka undvika kommunister, även om de skulle ha den yrkesskicklighet som i och för sig skulle vara erforderlig för en sådan placering.”

Målet borde, enligt Ohlin, vara att samtliga medborgare medverkar i kommunistkontrollen – man borde försöka ”skapa en känsla av plikt att medverka för envar, som kan ha tillfälle därtill.”³⁶

I den McCartyinspirerade antikommunistvåg som i mitten av femtioalet drog som en löpeld över västvärldens demokratier, krävdes ökade resurser åt säkerhetspolisen. När kommunisterna i riksdagsdebatten 1955 påpekade att anslaget till säkerhetspolisen sedan 1946 fyrdubblats och man med detta som motivering yrkade avslag å budgetpropositionens anslagsökning om ytterligare 100 000 kronor, reagerade statsutskottet, personifierat av herrar Karlsson (s) och Svärd (h), med okontrollerad vrede.

”Det jag nu skulle vilja säga passar inte i tryck. Jag måste därför avstå från att yttra mig. . . Jag tror inte att denna fråga bör diskuteras.”³⁷

Kommunisternas argument upplevdes som irrelevanta och osakliga, syftande till att skada rikets säkerhet.³⁸ Från ”de demokratiska partiernas sida” följdes diskussionen utifrån helt andra målsättningar. Herr Christensson i Malmö (fp) interpellade:

”Storspionen Enbom bedrev som bekant sin landsskadliga verksamhet under ett helt årtionde. . . Det är en angelägenhet av ytterligt betydande storleksordning att sådana bestämmelser som krävts av de ansvariga myndigheterna verkligen utfärdas och att resurserna ställs till säkerhetstjänstens förfogande så att den effektivt kan fullgöra sitt samhällsskyddande arbete. . .

Herr Talman! I den demokratiska staten, där det mesta redovisas offentligt, är det lättare att organisera spionverksamhet, att skaffa upplysningar till främmande makter, än i en diktaturstat. Men sådana svaghetsdrag i en demokratisk samhällsordning bör i det nuvarande läget elimineras och kraftåtgärder vidtagas.”³⁹

och dåvarande inrikesminister Hedlund (c) svarade;

”Det är ur säkerhetssynpunkt av grundläggande betydelse att opålitliga personer så långt det är möjligt hindras från att vinna anställning vid försvaret eller att eljest inneha betydelsefulla befattningar där. Åtgärder har också vidtagits i detta syfte. . . Den organisation inom polisväsendet som sysslar med de landskadliga brottens bekämpande har succesivt förstärkts såväl personellt som materiellt. . . det statliga anslaget till denna verksamhet (har) sedan 1951 höjts från 3 816 000 kronor till 7 219 000 kronor. I huvudsak har härvid den ansvariga myndighetens anslagsäskande tillgodosetts”.⁴⁰

Under perioden fr o m 1952 t o m 1963 ökade anslagen till Statspolisens tredje avdelning från 5 020 000 kronor till 13 250 000 kronor,⁴¹ en ökning med 264% eller i snitt 22% per år. Under perioden 1951-57 dömdes sammanlagt 16 personer för spioneri, varav 14 för spioneri för östblockets räkning.⁴² Den 20 juni 1963 greps Stig Wennerström.

7.3.1 Stig Wennerström

I början av sextiotalet grep säkerhetspolisen överste Stig Wennerström, enligt säkerhetspolisen vid sidan av Stig Bergling den av de i modern tid avslöjade spionerna som åsamkat rikets säkerhet störst skada. Avslöjandet av Wennerströms spioneri för Sovjetunionens räkning är med rätt eller orätt det gripande för vilket säkerhetspolisen fått mest goodwill. Samtidigt kom gripandet, och kanske framförallt det efterföljande politiska spelet, att så småningom leda till att det blev allmänt känt att

säkerhetspolisen förde ett särskilt register över misstänkta svenska och utländska medborgare, samt att personalkontroll skedde mot detta register. Affären mynnade ut i inte mindre än tre offentliga utredningar,⁴³ varav den sista lade grunden till 1969 års personalkontrollkungörelse.

I den här undersökningen är Wennerströmaffären, liksom senare Berglingaffären, medtagen för att belysa, *dels* inriktningen av och effektiviteten hos det svenska personalkontrollsystemet under tidsperioden, *dels* hur den officiella rättssäkerhetsideologin tas fram när det passar.

Wennerström hade fram till gripandet den 20 juni 1963 passerat ett flertal personalkontroller. Trots att det så tidigt som 1942 hade anförts misstankar mot honom, erhöll han vid samtliga tillfällen de ofta mycket känsliga tjänster han sökt. Den 6 april 1943 företogs den första personalkontrollen och Wennerström befanns redan då registrerad i Den Allmänna Säkerhetstjänstens register. Säkerhetspolisen övervägde t o m den 20 september samma år att anhålla honom,⁴⁴ men ansåg sig då inte ha tillräckligt goda grunder för ett gripande. Istället fick Wennerström drygt två år senare, den 15 oktober 1945, anställning på flygstaben, utan att personalkontroll först genomförts på det sätt som då gällande bestämmelser föreskrev. Först dryga halvåret senare, i april 1946, kontrollerades Wennerström, varvid han åter befanns registrerad i det av säkerhetspolisen förda registret. Trots detta beslöt personalkontrolldetaljens chef – utan iakttagande av då gällande bestämmelser att endast statspolisintendenten hade befogenhet att ta ställning till frågan om utlämnande av uppgift – att meddela att uppgift om Wennerström inte fanns noterad. Som motivering härför anförde personalkontrolldetaljens chef vid ett senare tillfälle att Wennerström ”sitter i försvarsutredningen och föreliggande uppgifter bör därför icke läggas honom till last”.⁴⁵

1957 återvände Wennerström till flygstaben efter att under en längre period ha tjänstgjort som flygattaché vid de svenska ambassaderna i Washington och Moskva. Vid återvändandet krävdes inte längre personalkontroll.

Vid månadsskiftet september-oktober 1961 skulle Wenner-

ström enligt gällande bestämmelser träda i pension. Ett halvår tidigare sökte han en arvodestjänst som expeditionsofficer vid flygstaben, en tjänst vars innehavare utan särskild kvittens ägde tillgång till samtliga hemliga handlingar i staben.⁴⁶ Personalkontroll begärdes och genomfördes. Vid tillfället var Wennerström alltsedan den 11 oktober 1959 föremål för telefonavlyssning,⁴⁷ och samrådsnämnden var informerad om misstankarna mot Wennerström.

Wennerströms planer försatte såväl säkerhetspolisen som informerade statsråd i en besvärlig situation:

”Vid diskussionerna torde ha understrukits — särskilt från Thulins sida — att misstankarna mot Wennerström kunde vara oberättigade och att denne därför ej borde bli lidande på att han ej fick befattningen i flygstaben.”⁴⁸

Man valde därför att erbjuda Wennerström tjänst som militär expert i nedrustningsfrågor. Det rörde sig om ett tämligen kvalificerat uppdrag, med placering på UD, där Wennerström fick viss befattning med hemligt material. ”Där, förstår du, där är han ofarlig” förklarade försvarsministern för Thulin dåvarande chef för säkerhetspolisen.⁴⁹ Wennerström, som accepterade erbjudandet, var däremot själv av den uppfattningen att uppdraget i UD ur underrättelsesynpunkt var överlägset tjänstgöringen i flygstaben.⁵⁰

Statspolisintendens rådgivande nämnd hävdade senare att den blivit vilseledd av statspolisintendenten då Wennerström erhållit uppdraget på UD.

Nämndledamöterna påstod i riksdagen att de antagit det rört sig om rent arkivarbete och att man med detta antagande som grund inte funnit anledning avstyrka att Wennerström fick tjänsten.⁵¹ Motsättningarna kom till öppen dager i andra kammarens Wennerströmdebatt 1964, då även samrådsnämndens uppgifter och befogenheter kom att diskuteras;

”Att herr Larsson i Luttra eller till äventyrs herr Gustafsson i Stockholm i en sådan nämnd skulle yrka på att någon skall avlägsnas från en befattning — att man alltså skall ingripa mot vederbörande eller förflytta honom — har jag dock aldrig kunnat tänka mig. Om herr Gustafsson vill hävda denna princi-

piella uppfattning och om den delas av regeringen, hemställer jag om en proposition om en lag att reglera dessa förhållanden. Jag kan föreställa mig att både riksdagen, statstjänstemännens organisationer och många andra instanser vill vara med om att utforma en sådan lagstiftning. Eljest mina herrar i parlamentariska nämnden och särskilt herr Gustafsson i Stockholm, bedriver ni nämligen en verksamhet som står i strid mot vedertagna svenska rättstraditioner och rättsregler”⁵²

Regeringen delade emellertid inte den citerade högermannen herr Anners uppfattning. Inrikesministern hävdade istället att den form för reglering som man hittills valt, genom hemliga brev från regeringen till statspolisintendenten, gav den enskilde ett tillräckligt rättsskydd och tillät sig i riksdagsdebatten att citera nämndledamoten Ståhl;

”Min minnesbild det är att vid dessa redogörelser och slutsatser som har gjorts från polisens sida ingen utav oss någon gång haft någon avvikande mening utan vi har tillstyrkt detta och vi har åtminstone, här kan jag tala för mig själv men jag skulle tro att det gäller nämndens övriga ledamöter, vi har under de här åren så vant oss att lita på polisledningens osvikligt goda omdöme, skulle jag vilja säga, och även ömsinhet om människors rättsställning, att det inte vederfars dem något orättvist och ont. Det har vi sett otaliga exempel på, t ex vid de här små personundersökningarna som vi har. Så att det har liksom aldrig runnit upp i min hjärna att det skulle vara rätt att göra någonting annat än det polisledningen har tillstyrkt. Och när det enligt min uppfattning har funnits behov av att göra någonting, så har det föreslagits från polisen innan jag hunnit säga det, vilket gör att vi i mycket hög grad arbetat och tänkt och tyckt på samma våglängd. Och det gör att inte heller här har det varit några meningar som brutit sig mot varandra”.⁵³

Sedan Wennerström 1963 gripits, och omfattningen av hans underrättelseverksamhet stod klar, blossade en intensiv debatt upp i riksdagen;

”De misstankar mot Wennerström, om vilka statsrådet underrättades omkring årsskiftet 1959/60, skulle ha varit helt tillräckliga för att hindra en vanlig värnpliktig att bli konstituerad till värnpliktig sergeant. Detta oaktat vidtog statsrådet — för att citera den parlamentariska nämnden — ”icke i anledning av vad sålunda meddelats honom . . . några konkreta åtgärder i syfte att begränsa de med Wennerströms anställning på

FKE förenade riskerna'. Tvärtom placerades han efter pensionålderns inträdande i utrikesdepartementet i ett uppdrag som — för att den här gången istället citera juristkommissionen — 'måste betraktas som en utmärkelse för den som erhöll det'. Juristkommissionen har också konstaterat att Wennerströms position här gjorde det lättare för honom att få del av upplysningar om material av hemlig natur, och kommissionen finner det 'ägnat att förvåna' att denna omständighet inte beaktades. Wennerström fick också sedan statsrådet fått dessa uppgifter behålla uppdraget som departementschefens föredragande i robot- och kärnvapenfrågor. Detta kan inte ha berott på att andra experter inte fanns att tillgå".⁵⁴

Dåvarande inrikesminister Rune Johansson, som vid tillfället var högste ansvarig för säkerhetspolisen, men som först mycket sent informerades om ärendet,⁵⁵ hävdade att något längre gående ingripande mot Wennerström icke hade varit möjligt: "Mannen kunde vara lika oskyldig som vem som helst".⁵⁶ Socialdemokraterna kunde i denna sin inställning även åberopa visst stöd av juristkommissionen, som framhållit att misstankarna mot Wennerström: "icke var av den grad, att de motiverade att han behandlades på ett sätt som kränkte hans rätt"⁵⁷.

I den situation regeringen ställdes efter Wennerströms affärens avslöjande valde regeringen att argumentera utifrån traditionella rättssäkerhetsargument. Regeringen underströk således "med skärpa" att den vid handläggningen av säkerhetsfrågor aldrig skulle kunna ge avkall på de grundläggande demokratiska rättigheterna.⁵⁸

"Oavsett brottets karaktär har vi alltid förbehållit svenska medborgare rätt till prövning och att dömas efter en saklig utredning."⁵⁹

Regeringen hävdade t o m att detta ställningstagande inte enbart var ett uttryck för normativ värdering, utan att man var därtill nödd och tvungen om man ville undvika att handla på ett sätt som stod i strid med 1950 års europakonvention om skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna.⁶⁰ Härom

rådde faktiskt i riksdagen visst konsensus, vilket högerledare Heckscher gav uttryck åt:

”Vad beträffar den första frågan, om säkerhet mot spioneri i förhållande till medborgarens frihet och integritet, är det otvivelaktigt utomordentligt viktigt att ingen får bli lidande på obefogade misstankar. Som statsministern mycket riktigt säger kan det inte råda några delade meningar om vikten av att skydda de grundläggande medborgerliga rättigheterna.”⁶¹

Kapitel 8. Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Tiden 1965–1979

Det åttonde kapitlet behandlar säkerhetspolisens organisation och verksamhet från och med att polisväsendet i Sverige förstatligades fram till slutet av sjuttioalet. Ett förhållandevis stort utrymme lämnas till den debatt som fördes i massmedia sedan det i mitten av sextioalet blivit allmänt känt att vi i Sverige sedan länge hade ett utbyggt system för personalkontroll. Främst av detta skäl återfinns just i detta kapitel ett relativt stort antal referenser till massmedia, referenser som således, med undantag för senare pressklipp rörande främst intervjuer och uttalanden av företrädare för RPS/Säk och statsmakten, syftar till att belysa just den debatt som fördes i mitten av sextioalet och som utgör en del av bakgrunden till personalkontrollkungörelsens utformning. I övrigt bygger avsnittet liksom tidigare kapitel på offentligt tryck. Den organisationsplan som återfinns i kapitlets inledning är gjord med ledning av offentligt tryck.

De källor som det är fråga om består förutom av riksdagsprotokollet, prop. 1962:148 samt motionerna 1967:33 och 1978/79:1753 även av de offentliga utredningarna SOU 1964:15, 1968:4 och 1976:19, justitieutskottets betänkanden 1971:5, 1972:4, 1973:6, 1979/80:3, 1980/81:33 och 1981/82:38, utlåtanden av konstitutionsutskottet och första lagutskottet samt NJA II 1948. Vissa uppgifter är hämtade ur JO:s ämbetsberättelser för åren 1973, 1975/76 och 1976/77 var till kommer ytterligare två särskilda ärenden vilka är angivna med diarienummer i notform. Visst material har hämtats

ur tre utredningar av JK åren 1977 och 1982. Även dessa är angivna med diarienummer i notform. I övrigt återfinns referenser till regeringsprotokoll, till material insamlat av riksdagens upplysningstjänst och till ett antal av RPS/Säk diarieförda akter. Vidare har viss information kunnat hämtas ur ÖB:s bestämmelser för personalkontroll, TGK 740265, samt ur Falkenstam, *Polisernas krig* och Bratt, *IB och hotet mot vår säkerhet*. Peter Bratt, journalist på Dagens Nyheter, torde vara känd för läsaren. Curt Falkenstam, numera redaktör för Advokaten, tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, var tidigare informationschef på rikspolisstyrelsen.

I den fortsatta framställningen återges först, på sätt som korresponderar med de tidigare kapitlen i denna avdelning, säkerhetspolisens organisationsstruktur under den aktuella tidsperioden samt de tjänsteföreskrifter som säkerhetspolisen hade att arbeta efter. Efter den förödande kritiken av säkerhetspolisens verksamhet under andra världskriget, där Tage Erlander och statsutskottet ju till slut betraktade organisationens fortsatta verksamhet som endast tillfällig, har organisationen åter expanderat och permanentats som en beständig organisation. Registreringsverksamheten och personalkontrollen framstår åter som en av säkerhetspolisens mest framträdande uppgifter i en allt mer omfattande sekretessbelagd verksamhet.

I efterdyningarna av den s k Wennerströmaffären började emellertid i mitten av sextiotalet en allt mer högljudd kritik att riktas mot säkerhetspolisen och dess verksamhet, varvid man särskilt inriktade sig på personalkontrollen. Kritiken blev till slut så omfattande att det inte längre var politiskt möjligt att ignorera den. En följd härav blev att den s k parlamentariska nämnden, som utredde Wennerströmaffären, i sitt fortsatta arbete fick koncentrera sig på hur handläggningen av personalkontrollärenden skulle ske i framtiden. Nämndens förslag presenterades i SOU 1968:4, den utredning som kom att lägga grunden till 1969 års personalkontrollkungörelse.

Man kan alltså säga att 1969 års personalkontrollkungörelse är resultatet av ett, som undersökningen visar, brett och starkt förankrat opinionstryck under en relativt lång period,

1966-68. Sedan PKK väl trätt i kraft 1 oktober 1969 tystnade opinionen i stort sett helt, för att åter blossa upp tre år senare, 1972, i samband med att säkerhetspolisens verksamhet åter av olika skäl kom att debatteras. En liknande opinion kan vi slutligen se i mitten av sjuttioalet, kring 1975, i anslutning till främst den s k sjukhusspionaffären, men denna senare opinion ledde till skillnad från de två tidigare nämnda inte fram till någon författningsändring.

Ett centralt syfte med detta kapitel är att, vid sidan av den inledningsvis nämnda mer formella redogörelsen för RPS/Säks organisationsstruktur och tjänsteföreskrifter, beskriva hur starkt opinionstrycket var vid vart och ett av de tre nämnda tillfällena samt analysera vilka manifesta författningsändringar opinionen tvingade fram.

8.1.1. Organisationsstruktur

1962 tog riksdagen ett enhälligt principbeslut om att polisen skulle organiseras på nationell basis.¹ Två år senare, den 1 juli 1964, övertog rikspolisstyrelsen (RPS) statspolisintendentens funktioner för att aktivt kunna medverka vid omorganiseringen.² Samma år var den nya detaljplanen för polisväsendets fortsatta organisering utarbetad och antogs av riksdagen. Den 1 januari 1965 förstatligades polisväsendet och i SFS 1965:674 fastslogs den legala instruktionen för den nyskapade myndigheten, rikspolisstyrelsen. Enligt § 4 i nämnda författning ingick bland RPS:s arbetsuppgifter att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet.

Som organisation fick den "nya" säkerhetspolisen följande struktur: Säkerhetsavdelningen underordnades rikspolischefen Carl Persson i rikspolisstyrelsen. Avdelning D, som den kallades i rikspolisstyrelsens organisationsplan, utbröts till skillnad från avdelningarna A (polisavdelning), B (teknik och utbildning) och C (administrativ avdelning), ur den övriga organisationen såtillvida att denna avdelning inte ställdes under över-

direktörens ledning. I de fall säkerhetsfrågor skulle behandlas av Rikspolisstyrelsens styrelse — som normalt bestod av överdirektören, rikspolischefen och dennes ställföreträdare samt fem av regeringen utsedda riksdagsmän — trädde avdelningschefen för säkerhetspolisen i överdirektörens ställe. Rikspolisstyrelsens styrelse övertog bl a den nu upplösta samrådsnämndens uppgifter.

Avdelning D uppdelades i två byråer och ett kansli. Säkerhetspolisens första avdelningschef blev Per-Gunnar Vinge och till byråchefer utsågs, för byrå A, Ralf Sterner, för byrå B, Otto Danielsson. Som chef för kansliet, under vilket det s k centralregistret fördes, utsågs polisintendent Andermark.

Under de båda byråerna sorterade ett för mig okänt antal rotlar, knutna till respektive byrås ansvarsområde. Byrå A svarade för säkerhetsskyddsverksamheten, vari innefattades bl a så kallat infiltrationsskydd. Härunder återfanns följaktligen den s k personalkontrollroteln samt den särskilda kontroll av utländska medborgare som för längre eller kortare period uppehöll sig i riket.³ Troligen var vidare den s k industriskyddsgruppen placerad under denna byrå. Denna grupp ansvarade även för handläggningen av vissa ärenden för försvarets räkning, främst då vid anlitan av s k SUA-företag. Enligt vissa, obekräftade, uppgifter fördes av denna grupp ett särskilt register över anställda inom försvarsindustrin, som vid händelse av krig omedelbart skulle avskedas. Även utbildningsroteln var sannolikt placerad under byrå A, liksom den särskilda styrka som hade till uppgift att bearbeta och värdera säkerhetsunderrättelser. Under Holmers tid som avdelningschef tillkom en teknisk rotel.

Byrå B ansvarade för säkerhetsunderrättelsetjänsten och fungerade således främst som en ren spaningsbyrå. Härunder återfanns förutom bl a en radiokontrollrotel en rad andra rotlar inriktade på uppdragandet och bekämpandet av olika typer av verksamhet som ansågs kunna påverka rikets säkerhet. Som ett led i denna verksamhet förekom, och förekommer, liksom i annan kriminalpolisär verksamhet, viss registrering i det spaningsregister som säkerhetspolisen förde och allttjämt

SP 3 byggde väsentligen på ett slags fältorganisation där de lokala polis- och åklagarmyndigheterna som ett led i sin ordinarie verksamhet hade till uppgift att söka förebygga och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Vid behov kunde de rekvidrera hjälp, såväl materiellt som personellt, från SP 3. Denna, under efterkrigstiden uppbyggda, "fältorganisation" hade sina uppenbara fördelar, varför den i modifierad form bibehölls i den nya organisationen. Åtminstone en säposektion upprättades för vart och ett av rikets 24 län. Dessa sektioner lydde fortsättningsvis direkt under rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och var således i den nya organisationen ansvarsmässigt utbrutna ur den lokala polismyndigheten. De mindre sektionerna leddes direkt av RPS/Säk i Stockholm medan de större sektionerna arbetade relativt självständigt under en egen kvalificerad ledning.⁶ Alla sektioner ålades oavsett storlek rapportskyldighet gentemot den centrala ledningen i Stockholm. Sektionerna förde egna, lokalt begränsade, register. Dessa lokala register fick inte innehålla uppgifter utöver vad som antecknats i det centrala, under kansliet förda, registret.⁷

I början av sjuttioalet påbörjades arbetet med en ny omorganisering av RPS/Säk. Den nya organisationsstrukturen började tillämpas vid årsskiftet 1972/73.⁸

Förändringarna var dock av marginell betydelse. Avdelning D var således alltjämt uppdelad i två byråer och ett kansli. Centralregistret fördes liksom tidigare under kansliet. Byråerna uppdelades efter omorganiseringen i sammanlagt troligen 13 olika rotlar, 5 under byrå A och 8 under byrå B.⁹ En särskild personalkontrollrotel fick ansvaret för den personalkontroll som skulle, och alltjämt skall, ske enligt PKK. Denna rotel sorterade, och sorterar alltjämt, under byrå A. Chef är f n Sture Höglund. Bland de övriga rotlarna kan nämnas en rotel som hade hand om den särskilda utlänningskontrollen¹⁰ och som till sin hjälp förde och alltjämt för en s k spärrlista över presumtiva terrorister, som enligt en av regeringen 730413 författad ämbetsskrivelse skall föras över "utlänningar som vid ankomsten till riket skall avvisas enligt terroristlagen". En industriskyddsrotel — kallad industriskyddsgruppen —

handlade ärenden inte bara för RPS/Säk utan även för FST. Denna rotel förde ett separat register över anställda inom försvarsindustrin som i händelse av krig omedelbart skulle avskedas. Utöver de nämnda rotlarna återfann vi bl a en rotel för utbildning samt en för bearbetning och värdering av säkerhetsunderrättelser. Den tidigare nämnda fältorganisationen bestod, såvitt jag känner till, alltså oförändrad.

Sedan Lennart Geijer efterträtt Kling som justitieminister ökade departementens kontroll över RPS/Säks förehavanden. Från och med denna period sammanträffar justitieministern med rikspolischefen och chefen för RPS/Säk minst en gång i månaden.¹¹

8.1.2. Lekmannaledamöterna i RPS styrelse

I samband med polisväsendets förstatligande 1965 omvandlades den parlamentarikergrupp som tidigare utgjort den s k statspolisintendentens samrådsnämnd till ledamöter i den nybildade rikspolisstyrelsens styrelse. Parlamentarikerna gavs ett större inflytande, ett förhållande som sedermera av de olika regeringarna konsekvent framhållits som ett av de bästa skydden mot att säkerhetspolisen i sin verksamhet agerar utanför de av statsmakten fastställda ramarna. En väsentlig uppgift för styrelsen skall enligt förre justitieministern Romanus vara "just att fortlöpande noga följa verksamheten inom säkerhetsavdelningen".¹² Lekmannarepresentanterna har därför enligt justitietskottet "en allmän insyn i verksamheten".¹³ Nuvarande avdelningschefen Sven-Åke Hjälmsroth preciserade i en tidsningsintervju styrelsens insyn på följande sätt:

"Vid styrelsens sammanträden ges en fortlöpande information till dem. Oftast gäller det frågor om kontroll av misstänkta personer. Det hör till undantagen att vi informerar om läget i ett visst spaningsärende."¹⁴

Parlamentarikerna själva tycks däremot inte ha betraktat sig som ett rättssäkerhetsorgan med uppgift att bevaka säkerhetspolisens verksamhet. Bengt Gustavsson, en av ledamöterna med längst erfarenhet, markerar t ex i Expressen 27 mars 1972 att han inte såg det som sin uppgift 'att gå och rota i papperen. Det är orimligt att vi skall vara någon slags polis över polisen.'¹⁵

Antalet parlamentariker i den nya styrelsen uppgick ursprungligen till fem, två socialdemokrater samt en representant för vart och ett av de tre borgerliga partierna. Sedermera ökades antalet parlamentariker till 6 och antalet socialdemokrater till 3. Det kommunistiska partiet har aldrig haft någon representant i denna styrelse eller dess föregångare, samrådsnämnden. Anledningen härtill har aldrig mer än antytts, trots att vpk (tidigare skp) vid upprepade tillfällen markerat sitt intresse.¹⁶

Den parlamentariska kontrollen utövades 1966 av Bengt Gustavsson (s), Essen Lindahl (s), Gunnar Larsson (c), Manne Ståhl (fp) och Carl-Eric Hedin (h). För närvarande (juli 1985) består lekmannainslaget i RPS:s styrelse av de tre socialdemokraterna Lennart Andersson, Arne Nygren och Ingmar Konradsson samt Kjell A Mattson (c), Hans Peterson (fp) och Gösta Bohman (m).

Den genomsnittliga mandattiden, räknat fr o m 1 januari 1965 t o m 31 december 1983, har varit ca 5 år och 7 månader.

8.1.3. Säkerhetspolisens arbetsuppgifter och metoder

Säkerhetspolisens funktioner brukar av rikspolisstyrelsen uppdelas i förebyggande och utredande verksamhet. Till den utredande verksamheten, eller säkerhetsunderrättelsetjänsten som den också kallas, räknas även

”erforderlig delgivning av säkerhetsunderrättelsematerial mellan den polisiära säkerhetstjänsten och andra organ inom totalförsvaret.”¹⁷

exempelvis då försvarsstabens säkerhetsavdelning, FST/Säk.

Den förebyggande verksamheten bedrivs främst genom den så kallade säkerhetsskyddstjänsten, vari bl a innefattas personalkontroll samt kontroll av viss föreningsverksamhet. För den senare uppgiften har avdelningen avsatt särskild personal med uppgift att utöva uppsikt över vissa invandrarorganisationer.¹⁸

(6 meningar uteslutna)

Från RPS/Säk:s sida brukar man just betona olika preventiva åtgärder, i syfte att försöka förebygga spioneri och annan verksamhet som kan innebära fara för rikets säkerhet.²² Personalkontrollen är *en* sådan preventiv åtgärd. En annan, ofta framhållen av säkerhetspolisen, är att försöka knyta kontakt med den potentielle spionen innan denne ännu blivit så inblandad att han inte kan dra sig ur.²³ Ett tredje tillvägagångssätt, ovan beskrivet, är att försöka förhindra att vissa organisationer bildas eller varna redan befintliga organisationer från att engagera sig i vissa rörelser. Exempel på det sistnämnda är när säkerhetspolisen 1973 i samband med den stora världsungdomsfestivalen i Östtyskland enligt Dagens Nyheter kontaktade CUF, som tänkte delta, för att påpeka att det var Sovjet och Öst-Tyskland som såväl låg bakom mötet som finansierade det samma.²⁴ Allt detta låg enligt JO och RPS/Säk väl i linje med de arbetsuppgifter RPS/Säk jämlikt statsmaktens instruktioner har att bedriva.

Såvitt avser den del av säkerhetspolisens verksamhet som består i att söka uppdaga brott, dvs den spanande verksamhet som i första hand sorterar under byrå B på RPS/Säk, så använder man sig här vid sidan av traditionell spaning även av kontaktmän på arbetsplatser och infiltratörer i organisationer. Detta är, inte bara enligt RPS/Säk utan även enligt justitieombudsmannen och förre justitieministern Lennart Geijer²⁵, nödvändigt för

att man skall kunna bedriva en effektiv säkerhetstjänst. I skriften *Säkerhetstjänst och personalkontroll* hävdar Karl-Erik Uhlin²⁶ under rubriken "Säkerhetspolisens arbetsmetoder" att säkerhetspolisen såsom anpassning till "de motstående krafternas sätt att arbeta", måste använda sig av "konspirativa motmedel, övervakning skuggning, anlitande av hemliga informatörer."²⁷

Telefonavlyssning framstår enligt en utredning av JK som ett mycket viktigt moment i RPS/Säk:s spanande verksamhet. Enligt JK:s utredning²⁸ skulle RPS/Säk använda ca 25 000 band för avlyssning. Motsvarande siffra för den öppna kriminalverksamheten är mellan 5 och 6 000 band. Varje band används normalt endast en timme i taget, beroende på hur stor del av de samtal som avlyssnas på främmande språk som måste tolkas. Mellan 75 och 100 band per dag fördelas på olika tolkar för utskrift. Efter denna utskrift avmagnetiseras banden och återanvänds. Någon gång förs samtalen över på särskilda arkiveringsband.²⁹

Vidare förekommer visst samarbete med utländska systerorganisationer.³⁰ Som framgått av kapitel 5 samarbetade den svenska säkerhetstjänsten med den tyska under det andra världskriget. Även efter krigsslutet och fram till våra dagar förefaller det som det främst är med den västtyska säkerhetspolisen RPS/Säk har kontakter.

Samarbetet mellan RPS/Säk och dess utländska systerorganisationer står inte under lekmanaledamöternas kontroll.³¹ Uppgifter som RPS/Säk eventuellt väljer att lämna ut till utländska systerorganisationer passerar således inte RPS:s styrelse. Lekmanaledamöterna har också vid upprepade tillfällen understrukit att de saknar möjlighet att kontrollera den handläggande personalen.³² Det kan annars misstänkas att just detta samarbete, åtminstone vad gäller uppgiftslämnandet, står i strid med BrB 19:9. Stadgandet tillkom i "syfte att skydda enskilda människor" genom att ge möjlighet "att inskrida mot politiskt spionage som riktar sig mot svenska medborgare, t ex mot att sådana för främmande makts räkning registreras efter rastillhörighet eller politisk åskådning".³³ Frågan om så

skulle ha varit fallet har emellertid besvarats nekande efter en JO-anmälan av Författarförbundet 1977. Författarförbundets anmälan var föranledd av att RPS/Säk för den västtyska säkerhetspolisens räkning spanat på och utlämnat uppgifter om 49 misstänkta Baader-Meinhof-sympatisörer, däribland de svenska medborgarna Göran Elwin docent, och Tobias Berggren, författare. Rikspolischefen avvisade anmälarnas påståenden om olagligheter:

”Det samarbete med västtysk kriminalpolis som angripits i Aftonbladet ligger helt inom ramen för de . . . av statsmakterna godkända principerna för internationellt polisarbete.”³⁴

Justitieminister Romanus bekräftade att samarbetet med de utländska systerorganisationerna ”står i överensstämmelse med de principer som statsmakterna godtagit”.³⁵ JO saknade mot denna bakgrund anledning till kritik utan ville istället

”särskilt framhålla att . . . (han) . . . inte funnit något som helst stöd för att ifrågavarande samarbete skulle ha innefattat kränkning av någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna.”³⁶

Under den period Grekland styrdes av en militärjunta intog Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna en mycket avvisande hållning gentemot den grekiska regeringen. Så tvingades t ex Grekland att lämna Europarådet efter ett initiativ av de nordiska länderna. Samtidigt var emellertid den grekiska motståndsrörelsen, vars ledning valt att arbeta i Sverige, föremål för RPS/Säks särskilda intresse. Melker Berntler skriver:

”Den normala insatsen bestod av spaning, övervakning, telefonavlyssning. Men när motståndsrörelsens huvudman Andreas Papandreou skulle besöka Stockholm lyckades SÄPO installera mikrofon i själva kontoret.

– Det gick till så att SÄPO kontaktade motståndsrörelsen och erbjöd sig att specialövervaka kontoret i Stockholm mot eventuella terrordåd i samband med Papandreous besök. Mot-

ståndsrorelsen accepterade detta och SÄPO fick in folk i lokalerna. Då passade man på att installera avlyssningsapparat.

– Detta känner jag till genom att den tjänsteman på SÄPO som skötte det hela stolt berättade för mig hur fiffig han varit.”³⁷

De uppgifter RPS/Säk på så sätt fick fram lät man även den västtyska systerorganisationen ta del av. Denna vidarebefordrade enligt Melker Berntler uppgifterna till Grekijuntans säkerhetspolis. Där fanns bland annat material som var direkt orsak till gripandet av motståndsmannen Giannis Kynazis och som också kom att användas av åklagaren som bevismaterial. Kynazis dömdes till 9 års fängelse och släpptes först i samband med juntans fall 1974.³⁸

Redan på ett mycket tidigt stadium hade frågan om grekijuntans spionage på grekiska motståndsmän i Sverige varit föremål för uppmärksamhet. Dåvarande justitieminister Kling försökte då lugna de oroliga:

”Låt mig kort och gott konstatera, att helt allmänt kan vi nog säga att någon organiserad kontroll av de åsyftade utlänningarna i Sverige inte synes förekomma.”³⁹

Vid ett tidigare tillfälle förnekade Kling bestämt att RPS/Säk skulle utlämna uppgifter till främmande makt.⁴⁰ Icke desto mindre nödgades hans efterträdare, återigen enligt Berntler, att för RPS/Säk särskilt understryka att det grekiska motståndet var något som säkerhetspolisen *ej* skulle ägna sig åt.⁴¹

Det finns också en risk att RPS/Säk utan vidare tar för givet att uppgifter från utländska källor är säkra och trovärdiga. Före kriminalkommissarien Melker Berntler, med 25 års erfarenhet av arbete inom den svenska säkerhetspolisen, beskriver i DN den 15 januari 1981 hur farlig denna presumtion kan vara:

”Landet A sänder en information till landet B, som i sin tur utan angivande av källan sänder den vidare till landet C som information från ’ trovärdig och säker källa’. C i sin tur skickar

informationen vidare till ett eller flera länder. Och det kan på så sätt återkomma till A, kanske från både C, D och E.

Nu har A sålunda fått fullständig bekräftelse på att den från början något osäkra informationen är helt riktig och kan användas den som beslutsunderlag i t ex ett terroristärende.”⁴²

I fallet Birgitta Wolf, jfr not 36, hade RPS/Säk enligt Jan Mosander fått informationen från den västtyska systerorganisationen redan 1975. Av ’misstag’ sände RPS/Säk senare, i samband med den s k terroristaffären (den planerade kidnappningen av Anna-Greta Leijon), uppgifterna åter till den västtyska systerorganisationen, där Birgitta Wolfs namn därigenom kom att kopplas samman med västtysk terroristverksamhet.⁴³

8.1.4. Säkerhetspolisens register

Som ett led i såväl säkerhetsunderrättelse- som säkerhetsskyddstjänsten förs vid RPS/Säks kansli, numera byrå C, ett centralt register över såväl svenska som utländska medborgare. Justitieutskottet har karaktäriserat registret som ett ’spaningsregister jämförligt med andra sådana register för t ex brottsutredning och narkotikaspaning’.⁴⁴ Registret är således med f justieminister Klings ord i första hand ett ’arbetsregister’ och skall alltså, trots att det är mot just detta register som personalkontrollen sker, inte betraktas som något ’belastningsregister’.⁴⁵

Det centrala registret innehåller kortfattade uppgifter utifrån persondata. Registret förs sedan mars 1971 huvudsakligen på data – omläggningen till data påbörjades i augusti 1967.⁴⁶ Utöver det centrala registret finns på dåvarande kansliet, numera byrå C, dels ett register byggt på personakter, dels ett byggt på sakakter. Det senare gäller särskilda händelser där man ansett att dokumentationen bör ligga samlad. Registret omfattar även personer som bidragit med uppgifter av värde.⁴⁷

Sedan registrering skett följs den kontinuerligt upp – uppgifterna om personen ifråga hålls ’aktuella bl a så att man vet var vederbörande finns’.⁴⁸

Såväl de mindre som de större sektionerna för sina egna, lokalt begränsade register. Dessa kan emellertid enligt justitieombudsmannen närmast karaktäriseras som "i princip . . . ett utdrag ur det centrala registret av de uppgifter som berör vederbörande organisation".⁴⁹

Bestämmelserna i personalkontrollkungörelsen och de till denna fogade tillämpningsföreskrifterna omfattar även de lokala registren. PKK:s regler gäller däremot inte för de "egna anteckningar" som spaningsgrupperna ute i landet för. De uppgifter som p g a bristande "styrka och tillförlitlighet" inte noteras i det centrala registret kan således förvisas till dessa lokala spaningsgrupper, där de fortsättningsvis kan bevaras i egenskap av "egna anteckningar".⁵⁰

8.1.5. Handläggningen av ett personalkontrollärende fram till 1969 års PKK.

1966 års kungörelse om säkerhetsskydd vid statsmyndigheter (SFS 1966:667) indelar säkerhetsskyddstjänsten i fem funktioner: sekretessskydd, tillträdesskydd, utbildning i säkerhetsskydd och kontroll av säkerhetsskyddet samt infiltrations-skydd. Infiltrationsskyddet "avser att genom personalkontroll säkerställa att endast personer som är pålitliga ur säkerhetssynpunkt får tjänst, vikariat eller uppdrag som är av betydelse för rikets säkerhet och som därför har placerats i s k skyddsklass."⁵¹

Säkerhetspolisens befattning med personalkontroll styrdes fram till den 1 oktober 1969, då PKK trädde i kraft, av dels nyss nämnda författning och dels hemliga s k kungliga brev riktade till dåvarande statspolisintendenten. Även rikspolischefen i den nya organisationen var naturligtvis bunden av dessa brev.⁵²

Enligt dessa kungliga brev hade statspolisintendenten (respektive rikspolischefen) mandat att ensam fatta beslut om utläm-

nande av uppgift i de fall det var fråga om person som skulle anställas i polisiära eller därmed jämförliga uppgifter eller, i annat fall, person som under de senaste tio åren dömts till ansvar för brott jämlikt något av vissa uppräknade kapitel i brottsbalken. I övriga fall fick uppgift om registrerad person inte utlämnas utan att överläggning först skett med minst två av lekmannarepresentanterna i den s k samrådsnämnden (senare RPS styrelse) och dessa enhälligt tillstyrkt utlämnande. Om enighet inte kunde uppnås gavs statspolisintendenten (respektive rikspolischefen) möjlighet att underställa ärendet regeringen för prövning.⁵³ Denna möjlighet utnyttjades aldrig.⁵⁴

1961 års kungliga brev redovisas i SOU 1968:4 :

”Utlämnandet av uppgifter ur säkerhetsavdelningens centralregister regleras f n i ett Kungl. brev den 30 juni 1961 till statspolisintendenten. I samband med rikspolisstyrelsens inrättande har i instruktionen den 4 juni 1964 för rikspolisstyrelsen bestämts, att vad som finnes stadgat om statspolisintendenten i tillämpliga delar skall gälla rikspolisstyrelsen eller den styrelsen förordnar. Enligt nyssnämnda. Kungl. brev med dess numera gällande innehåll äger rikspolisstyrelsen att till de myndigheter, som genom särskilt beslut av Kungl. Maj:t tillagts rätt att företaga personalkontroll, *utlämna* uppgifter beträffande person, som omfattas av personalkontrollen, enligt följande.

A. Uppgifter som finnes tillgängliga i säkerhetspolisens centralregister, får utlämnas därom att den person kontrollen avser:

1) är misstänkt för eller inblandad i sådana handlingar eller förberedelser därtill, vilka innefattar brott mot rikets säkerhet eller som eljest är ägnade att undergräva det demokratiska statsskickets bestånd eller rikets ställning som oberoende stat;

2) är misstänkt för eller inblandad i sådana handlingar eller förberedelser därtill, vilka innefattar brott mot i 19 kapitlet 4, 6 och 7 §§ strafflagen;

3) öppet eller fördolt intager en ledande ställning i organisation, som kan misstänkas för att i ett kritiskt läge komma att intaga en hållning, vilken kan sätta rikets säkerhet i fara, eller inom dylik organisation genom sin utbildning eller eljest i högre grad åtnjuter organisationens förtroende;

4) är eller på sakligt grundade skäl misstänks vara medlem av organisation, som under 3) sägs;

5) genom sin verksamhet eller eljest på bärande skäl kan befaras i ett kritiskt läge vara beredd att deltaga i sådana handlingar, som under 1) och 2) sägs.

B. Ur centrala och lokala polisregister får uppgift lämnas huruvida den person kontrollen avser under de senaste 10 åren vid domstol blivit övertygad om gärning, som avses i 9–12, 19–23 och 25–27 kapitlen i strafflagen.

C. Utan hinder av vad salunda stadgats får även varje annan hos polismyndighet tillgänglig uppgift utlämnas, därest den person, om vilken uppgiften begärs, innehar eller skall tillträda befattning eller betros med uppdrag, som enligt den uppgiftsbegärande myndighetens bedömande är av särskild betydelse för rikets säkerhet och då med hänsyn till beskaffenheten av befintliga uppgifter anledning föreligger till misstanke att vederbörande icke i alla lägen kan förväntas tillförlitligt fullgöra sin tjänsteplikt.

D. Beträffande person, som är anställd eller avsedd att anställas inom polisväsendet eller eljest tagas i anspråk för polisiära och därmed jämförliga uppgifter ävensom person, som anlitas eller kommer att anlitas för tillsyn eller bevakning av skyddsrumsanläggningar avsedda för riksstyrelsen, får utan hinder av ovan angivna begränsningar varje tillgänglig uppgift utlämnas.

Vad som nu sagts skall jämväl gälla för det fall polismyndighet i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Hälsingborg gör framställning om utlämnande av uppgift rörande person som begärt inträde i hemvärdet i någon av dessa städer ävensom när överbefälhavaren begär uppgift beträffande personal, som avses skola tagas i anspråk för övervakningsuppdrag utom riket.

I den mån kompletterande eller nya uppgifter i centralregistret angår person, som uppenbarligen omfattas av personalkontroll, skall rikspolisstyrelsen själmant till myndigheten lämna uppgift ("spontanuppgift") angående förhållande, som avses under punkt 129 vid A och C. Till överbefälhavaren skall uppgift angående förhållande, som avses under A 1–3 lämnas beträffande den som är värnpliktig eller på annat sätt anlitad inom försvarsväsendet men ej tillhör kategori som omfattas av personalkontroll.

I de fall som avses vid A och C liksom vid sådant utlämnande som angivits i föregående stycke skall den som inom rikspolisstyrelsen svarar för uppgifternas utlämnande skyndsamt hålla överläggning med de parlamentariska ledamöterna i rikspolisstyrelsen. (Jfr punkt 46.) I sådan överläggning skall minst två ledamöter deltaga. Utlämnande skall äga rum, om ledamöterna

enhälligt tillstyrker att så må ske. Uppnås ej sådan enighet äger den ansvarige i rikspolisstyrelsen, om han ändå anser att uppgift bör utlämnas, underställa ärendet Kungl. Maj:ts prövning. Dylikt underställande skall alltid ske innan utlämnande äger rum i de vid A 5) och C avsedda fallen. Ärende som avses under B och D avgöres av rikspolisstyrelsen utan överläggning med de parlamentariska ledamöterna. — Då fråga uppkommer att utlämna upplysningar, som kan tänkas medföra avskedande från innehavd anställning eller medföra annan ingripande åtgärd i anställningsförhållande, skall — utöver vad nu angivits — jämväl tre av Kungl. Maj:ts utsedda representanter, en för vardera landsorganisationen i Sverige, tjänstemännens centralorganisation och svenska arbetsgivareföreningen, deltaga i överläggning om utlämnande av uppgift.

Ur bestämmelserna om personalkontroll skall slutligen även anmärkas, att vad däri sagts om myndighet jämväl skall gälla beträffande sammanslutning, som av Kungl. Maj:ts medgivits rätt att företaga personalkontroll.”⁵⁵

Sammanlagt 36 olika myndigheter och sammanslutningar hade av regeringen i 1961 års brev medgivits rätt att för vissa befattningar företaga personalkontroll. Parlamentariska nämnden underströk i sin rapport (SOU 1968.4) att personalkontrollen vid de flesta av de uppräknade myndigheterna endast gällde ett fåtal befattningshavare ”ibland kanske endast två eller tre”.⁵⁶ De 36 myndigheterna var

- ” 1 Allmänna bevaknings AB,
 2 Arbetarskyddsstyrelsen,
 3 Arbetsmarknadsstyrelsen,
 4 Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar,
 5 Byggnadsstyrelsen,
 6 Civilbefälhavarna,
 7 Civilförsvarsstyrelsen,
 8 Delegationen för atomenergifrågor,
 9 Flygtekniska försöksanstalten,
 10 Generaltullstyrelsen,
 11 Järnvägsstyrelsen,
 12 Kriminalvårdsstyrelsen,
 13 Luftfartsstyrelsen,
 14 Länsstyrelserna,
 15 Medicinalstyrelsens sjukvårdsberedskapsnämnd,

- 16 Poststyrelsen,
- 17 Rikets allmänna kartverk,
- 18 Riksrevisionsverket,
- 19 Sjöfartsstyrelsen,
- 20 Statens bakteriologiska laboratorium,
- 21 Statens jordbruksnämnd,
- 22 Statens kriminaltekniska laboratorium,
- 23 Statens signalskyddsnämnd,
- 24 Statens utlänningskommission,
- 25 Statens vägverk,
- 26 Statistiska centralbyrån,
- 27 Statskontoret,
- 28 Statssekreterarna,
- 29 Statens geologiska undersökning,
- 30 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
- 31 Sveriges radio AB,
- 32 Telestyrelsen,
- 33 Utrikesdepartementet,
- 34 Vattenfallsstyrelsen,
- 35 Överbefälhavaren,
- 36 Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.”⁵⁷

Utlämnande av uppgift till annan myndighet än de uppräknade fick ”icke under några förhållanden ske”.⁵⁸ Tillståndet att företa personalkontroll meddelades av justitieministern (beträffande ÖB av försvarsministern) och i dessa tillstånd angavs de personalkategorier som fick kontrolleras,

”vanligen all personal som skall inneha befattning av betydelse för rikets säkerhet”.⁵⁹

Då liksom nu hade den anställande myndigheten att självständigt avgöra huruvida de av säkerhetspolisen utlämnade uppgifterna skulle tillmätas någon betydelse.⁶⁰ Vid åtgärd som kunde innefatta avskedande skulle tre representanter för vardera LO, TCO och SAF höras.⁶¹ Någon sådan överläggning var dock aldrig aktuell åtminstone inte före PKK:s ikraftträdande.⁶²

Överbefälhavaren gav i egna bestämmelser en detaljerad uppräknings av de fall där personalkontroll skulle ske.

Själva personalkontrollförfarandet var omgivet av total sekretess. Inte ens de som blev föremål för personalkontroll fick reda på att sådan kontroll av deras medborgerliga pålitlighet skett. Det var t o m förbjudet att använda själva ordet personalkontroll i öppna handlingar.⁶³

8.2.1. *Opinionstrycket 1966–1968*

När Wennerström 1963 greps för spioneri och detta blev allmänt känt präglades debatten inledningsvis av upprördhet över dennes landsförräderi och uppskattning av säkerhetspolisens arbete. Genom de offentliga utredningar⁶⁴ och den riksdagsdebatt som omedelbart följde gripandet framkom visserligen för första gången offentligt att Sverige under efterkrigstiden utvecklat ett personalkontrollsystem, men i den allmänna upphetsningen över gripandet väckte detta knappast någon uppmärksamhet. Av de offentliga utredningarna och riksdagsdebatten framgick för övrigt inte personalkontrollsystemets omfattning. Det var lätt att dra den slutsatsen att det rörde sig om en begränsad kontroll som väsentligen inriktade sig på militära befälhavare och motsvarande personal. Det var först några år senare som en diskussion om just personalkontrollsystemet och säkerhetspolisens registrering inleddes. Debatten initierades genom en artikel i Dagens Nyheter den 6 maj 1966, där fil.dr. Sven Rydenfeldt angrep omfattningen av och — enligt hans uppfattning — godtycket i den då hemliga personalkontrollen:

”(M)an kan bli statsråd eller landshövding, trots att man i sin ungdom gjort sig skyldig till åsiktsbrott.⁶⁵ Men man kan inte bli kasernstäderska, kanongjutare, polis eller vaktman . . . Man straffar människor för brott de inte begått men som de under vissa speciella premisser skulle kunna tänkas begå.”⁶⁶

Enligt Rydenfeldt diskvalificerades arbetssökande registrerad i RPS/Säk:s hemliga register konsekvent från sådana tjänster

inför vilka personalkontroll skulle ske. Flera andra tidningar och journalister anslöt sig till Rydenfeldts kritik. Perioden 19-24 juni 1966 hade t ex Aftonbladet en hel artikelserie, författad av journalisten Björn Kumm, där mycket till synes initierad kritik – refererande till bl a källor inom säkerhetspolisen – riktades mot dennas arbete. Ca 300 000 människor påstods vara registrerade i det hemliga registret.⁶⁷, motsvarande ca 8 % av Sveriges yrkesarbetande befolkning. Registrering kunde enligt massmedia ske av de mest skiftande skäl: deltagande i Vietnamdemonstrationer⁶⁸, partiarbete inför valet⁶⁹, tidningsförsäljning utanför systembolag⁷⁰, besök av atomanläggningar⁷¹, återkommande resor till utlandet⁷², prenumeration på tidskrifter typ Ny Dag och Tidsignal⁷³, engagemang på kommunistiska tillställningar⁷⁴ etc. Även den som medelst uppgiftslämnande bistått RPS/Säk i dess arbete antecknades⁷⁵, liksom de registrerades närmaste släktingar⁷⁶. Bland de mer namnkunniga av de registrerade nämndes Nils Linnman (registrerad med anledning av att han har en bror som var medlem i Svensk Kinesiska vänskapsförbundet), Gun Hägglund och Karl-Axel Sjöblom (tjänsteresa till Sovjetunionen), Bo Teddy Ladberg (tidigare, liksom f statsministern Tage Erlander, medlem i Clarté), Hjalmar Mehr (misstänkt för spionage åt Sovjetunionen och Bulgarien), Elise Ottesen-Jensen (registrerad med motivering att hon var syndikalist), Red Top (dvs Lennart Nyblom, för att "ha bedrivit rysk propaganda"), Cornelis Vreeswijk (Vietnamdemonstration) samt Monika Zetterlund (uppträtt på kommunistiskt valmöte). Personer som Bibi Andersson, Allan Edwall, Joachim Israel, Per Wästberg Gunnar Helén och Willy Brandt befanns vara registrerade.⁷⁷ Den sistnämnde var f ö registrerad under det norska täcknamn han tog under sin tillflykt till Norge under andra världskriget.⁷⁸

Rydenfeldt författade flera artiklar på samma tema som den inledande och under 1966 gav han också, tillsammans med redaktör Jan-Erik Larsson, ut en bok, *Säkerhetspolisens hemliga register*, med en rad konkreta exempel på personer som stoppats i personalkontrollen. Diskussionen kom därmed att

pågå kontinuerligt under en lång period, med återkommande artiklar och även kritiska ledare i tidningar som Dagens Nyheter och Aftonbladet. Regeringen uppvaktades t o m av en delegation bestående av bl a Bengt Anderberg, Svante Foerster och Bo Hammar, som representanter för mer än 600 personer i landet av skiftande politisk kulör och samhällsställning⁷⁹, vilka krävde omedelbara förändringar. Delegationen reagerade särskilt kraftigt mot att förfarandet var hemligt även för den kontrollerade: "Det värsta är att de som blir utsatta för en sådan prickning inte får veta det öppet och därför inte kan försvara sig."⁸⁰ Regeringen hänvisade till den pågående utredningen om den fortsatta handläggningen av säkerhetsfrågor som tillsatts i samband med Wennerströmaffären⁸¹ och förhöll sig i övrigt inledningsvis avvisande till den framförda kritiken. På Stockholms kärhus förklarade statsminister Tage Erlander enligt Dagens Nyheter att: "Det är bättre att det finns hundra för många i registret än en för litet. Riskerna med att inte ha någon koll av säkerhetsrisker är större än det obehag som förekomsten av registret kan framkalla."⁸²

1967 fortsatte diskussionen och nådde nu även riksdagen.⁸³ I riksdagens andra kammare konkretiserades påståendena om att säkerhetspolisen förde rena åsiktsregister, vilka genom personalkontrollen ledde till att arbetssökande nekades arbeten eller t o m att redan anställda miste sina arbeten:

"... en stuveriarbetare i en stad i södra Norrland, som hade ett jobb vid en försvarsanläggning, men blev avskedad. Han begärde intyg om sin personlighet av en polischef, som förklarade att denne man 'icke varit för brott eller förseelse tilltalad eller bestraffad samt att han gjort sig känd för nykterhet, ordentlighet och pålitlighet'. Men militieombudsmannen skrev likväl, under hänvisning till den gjorda framställningen, till den drabbade: 'Med anledning härav har genom militär myndighets försorg verkställts utredning i ärendet. Därav framgår att vederbörande militära myndighet med hänsyn till Edert förhållande till politisk ytterlighetsriktning icke ägt att godtaga Eder för anställning vid ifrågavarande försvarsanläggningar'."⁸⁴

De militära myndigheterna skulle alltså ha begått ett fel redan genom att anställa vederbörande. Samma riksdagsman anför också som ett andra exempel "en ung man som inte fick bli polis därför att hans föräldrar var kommunister".

Dåvarande justitieminister Kling förnekade emellertid att det var fråga om ett rent åsiktsregister⁸⁵ – säkerhetspolisens register var ett "arbetsregister" och inte ett "belastningsregister". Kritiken hade då emellertid redan nått den omfattningen att justitieministern beslöt att i Publicistklubben inleda en diskussion över ämnet "Sanning och lögn i SÄPO-debatten". Det förefaller som om massmedia och justitieministern i samband därmed överenskommit om att vad som förekom vid denna diskussion skulle hållas hemligt för utomstående – såvitt jag har kunnat finna förekommer inga referat från Publicistklubbens möte i massmedia. Tidningen Expressen hade också inför mötet uppgivit att "Varken Klings inledning eller debatten kommer att refereras i pressen"⁸⁶, samtidigt som man samma dag och på samma sida uppgav att den pågående debatten i Sverige enligt säkerhetspolisen var en internationell 'Moskvadirigerad' aktion. Det hade därför enligt Expressen, som refererade till källor inom säkerhetspolisen inte kommit som någon överraskning för säkerhetspolisen "(n)är angreppen mot den svenska säkerhetspolisen satte(s) in från en rad håll förra året . . . Man vet inom säkerhetstjänsten att många hedervärda medborgare rycks med i angreppen av de bästa motiv – omsorg om den enskildes rättssäkerhet – utan att veta att angreppen från början är dirigerade från en kommunistcentral utomlands."⁸⁷

Den offentliga debatten ledde till slut därhän att den s k parlamentariska nämnden, som hade att utreda den fortsatta handläggningen av säkerhetsfrågor, i sin utredning särskilt fick koncentrera sig på säkerhetspolisens register och den till detta kopplade personalkontrollen. I en bilaga till utredningen gick nämnden i svaromål på några av de fall som presenterats av Rydenfeldt/Larsson i tidigare nämnda skrift. Nämnden redovisade sina överväganden i SOU 1968:4.

8.2.2. *Den s k parlamentariska nämnden, SOU 1968:4*

Nämndens rapport, som offentliggjordes den 12 januari 1968, och de remissvar som justitiedepartementet inhämtade, redovisas i detalj i den rättsliga analysen av PKK under nästa avdelning. Här skall endast ges en kortfattad översikt över innehållet i rapporten och reaktionerna på den.

Det viktigaste den parlamentariska nämnden föreslog⁸⁸ var att personalkontrollen samt förändret av säkerhetspolisens register fortsättningsvis skulle regleras genom en offentlig författning. Arbetssökande skulle i förekommande fall upplysas om att den sökta tjänsten var skyddsklassad. Antalet skyddsklassade tjänster borde begränsas samtidigt som dessa tjänster differentierades allt efter befattningen med hemligt material — en uppdelning i två "riskklasser" föreslogs som ändamålsenlig. Nämnden föreslog vidare, för upprätthållandet av den s k kontradiktoriska principen (kommunikationsprincipen), att den anklagade

"i största möjliga utsträckning beredes tillfälle att yttra sig över det utredningsmaterial som framkommit om honom, företrädesvis vid s k säkerhetssamtal".⁸⁹

Förslaget om de s k säkerhetssamtalen låg väl i linje med ordförande Strands i 1964 års Wennerströmdebatt markerade linje:

"Misstankarna var säkert tillräckliga som motiv för att förbigå honom vid tillsättandet av arvodestjänst i flygstaben respektive skilja honom från uppdraget i utrikesdepartementet. Däremot har jag, fru Segerstedt-Wiberg, den bestämda uppfattningen att Wennerström, därest någon av dessa åtgärder vidtagits, haft rätt att få del av skälen till att hans tjänster icke längre var önskvärda, ty misstankar för brottslig verksamhet är inte detsamma som att det är konstaterat att en sådan verksamhet pågår."⁹⁰

Såväl remissinstanser som massmedia intog en positiv inställning till de föreslagna säkerhetssamtalen:

”Det är inte bra när befattningshavare på olika nivåer anser sig utsatta för diskriminering utan att någon förklaring ges och utan att de får tillfälle att bemöta vad som lägges dem till last”.⁹¹

”Nämnden förordar vidare att den kontrollerade i största möjliga utsträckning får tillfälle att yttra sig över det utredningsmaterial som framkommit om honom. Detta liksom den parlamentariska insynen i säkerhetspolisens arbete och registrering bör vara en garanti för den enskildes rättssäkerhet”.⁹²

”Säkerhetssamtalen” – som f ö även kunde föras skriftligen – kunde enligt nämnden förslagsvis föras under ledning av en lagfaren domare. Den anklagade skulle personligen få närvara. Det är väl troligt att nämndens ordförande – talman Strand (s) – varit den drivande kraften bakom förslaget till säkerhetssamtalen. Redan under Wennerströmdebatten hade Strand, tillsammans med bl a förre utrikesministern Undén, understrukit att det förhållandet att en person kan karaktäriseras som säkerhetsrisk icke behöver innebära att han är spion. Undén drog av detta resonemang slutsatsen att säkerhetsrisken – i ifrågavarande fall Wennerström – inte bör uteslängas från arbeten som är känsliga ur säkerhetssynpunkt, utan att det räcker med viss vaksamhet.⁹³

Nämndens överväganden ledde i denna del fram till en kommunikationsregel i den nyskapade personalkontrollkungörelsen av följande innehåll:

”Innan uppgift lämnas ut enligt 8 § (den högre skyddsklassen, DT), bör den som uppgiften avser ges tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig i ärendet, om ej särskilda skäl föranleder annat. Beträffande fall som avses i 9 § (den lägre skyddsklassen, DT) bör samma ordning tillämpas, om särskilda omständigheter ger anledning till det.”

Kommunikationsregeln, så som den kom att utformas i PKK, gav därmed ett svagare skydd för den kontrollerade än vad

den parlamentariska nämnden en gång föreslagit och som mottagits med gillande av såväl remissinstansen som massmedia. När kungörelsen väl trädde i kraft den 1 oktober 1969 hade emellertid debatten i denna del för länge sedan dött ut. Den diskussion som fördes efter det utredningen i januari 1968 presenterat sitt förslag, var uteslutande inriktad på säkerhetspolisens registerverksamhet. Den kritik som under mitten av sextiotalet riktats mot säkerhetspolisen, dess arbetsmetoder och dess register hade främst riktat sig mot den ensidiga diskvalificeringen av medborgare med påstådda kommunist sympatier. Kritikerna hade menat att en registrering av en person utifrån dennes politiska åsikt inte låg i linje med de uppgifter RPS/Säk av statsmakten ålagts att fullfölja. Det var således främst RPS/Säks påstådda åsiktsregister som var föremål för kritik och det var därför naturligt att även den fortsatta debatten, sedan utredningen lämnat sitt förslag, gällde denna fråga.

Registreringen av medlemmar i eller sympatisörer till ytterlighetspartier hade under den period debatten försiggick skett med stöd av särskilda tjänsteföreskrifter utfärdade av statspolisintendenten.⁹⁴ Jämlikt dessa tjänsteföreskrifter registrerades även uppgift "beträffande innehavare av säkerhetskänsliga befattningar om vilka man kände till någon som erfarenhetsmässigt kan leda till konspiratorisk verksamhet, t ex alkoholism, narkotikamissbruk, dålig ekonomi, homosexualitet, långvarigare utlandsvistelse, släktskap eller närmare bekantskap med utlänning, tidigare deltagande här eller utomlands i underrättelseverksamhet, tidigare misstanke härom etc".⁹⁵ Även anmälare, vittnen och kontaktpersoner av olika slag registrerades. Parlamentariska nämnden hade inget att invända mot detta, eftersom säkerhetspolisens möjlighet "att utan inskränkningar registrera alla omständigheter som bedömes kunna bidra till att skapa en säkerhetsrisk" enligt nämndens uppfattning innebär "att personalkontrollen blir mer tillförlitlig".⁹⁶ "Bedömningen av vad som bör antecknas i registret får göras med utgångspunkter från tidigare erfarenheter och ett noggrant studium av det säkerhetspolitiska läget".⁹⁷

Nämnden avvisade således kritiken mot säkerhetspolisens sätt att föra sitt register och hävdade t o m att risken för samhällsfientlig verksamhet *ofta* sammanföll med tillhörighet till politiska ytterlighetsinriktningar. Eftersom "det finns mycket som tyder på att man från kommunistiskt håll medvetet söker infiltrera polismyndigheterna och andra myndigheter av särskild vikt för rikets säkerhet" och Sverige därför skulle "ha fått ett betydande inslag av skrivbiträden med ådagalagd kommunistassociation inom säkerhetstjänsten och försvaret"⁹⁸ om "sällning" med hjälp av säkerhetspolisens register inte kunnat ske, menade nämnden att det inte bara var rimligt utan också nödvändigt att föra register över bl a misstänkta kommunistympatisörer.⁹⁹

"Detta kan icke anses liktydigt med 'åsiktsregistrering' "¹⁰⁰, ty grunden för registreringen låg icke i den politiska uppfattningen "som sådan" utan i risken för samhällsfientlig verksamhet.¹⁰¹

Vpk och dess ordförande, C H Hermansson, reagerade mycket kraftigt på anklagelserna och JO-anmälde nämnden. Riksdagsgruppen enades vidare om en gemensam skrivelse till utredningens ordförande, förste vice talman Strand (s), där de krävde svar på sex frågor, syftande till konkretisering och belägg för de av utredningen framförda beskyllningarna.¹⁰²

Därmed kom den fortsatta diskussionen om personalkontroll och säkerhetspolisen att uteslutande gälla vilka slags uppgifter säkerhetspolisen skulle ha rätt att anteckna i sitt register. Regeringen beslöt också i strid med utredningens mening att införa vad man kallade ett åsiktsregistreringsförbud i PKK § 2.¹⁰³

8.3. Åsiktsregistreringsförbudet

Sedan personalkontrollkungörelsen trätt i kraft den 1 oktober 1969 har den fortsatta diskussionen, särskilt under sjuttioalet, främst kretsat kring det s k åsiktsregistreringsförbudet i PKK § 2;

”För den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppbyggande av brott mot rikets säkerhet m m föres polisregister vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen.

I polisregister som avses i första stycket får rikspolisstyrelsen anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten. Anteckning i sådant register får icke göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning”.

Den manifesta avsikten med stadgandet, såsom det kom till uttryck i riksdag och massmedia, var att förhindra att RPS/Säk förde någon form av åsiktsregister. Anteckning ”enbart” i anledning av vederbörandes politiska uppfattning eller organisationstillhörighet skulle ej längre få ske, och tidigare anteckningar som skett på sådan grund skulle snarast utgallras. Gallringsarbetet påbörjades enligt uppgift tämligen omgående sedan PKK trätt i kraft. På RPS/Säk föreföll man närmast lättad: ”Vi har inget intresse av att samla en massa smörja på hög”.¹⁰⁴ Sedan RPS/Säk 1971 påbörjat arbetet med att lägga över personregistret på ADB¹⁰⁵ kunde utgallringen av rent politiska noteringar enligt justitieombudsmannen anses vara slutförd redan sommaren samma år,¹⁰⁶ något RPS senare också anmälde till Datainspektionen,¹⁰⁷

”Vid gallringen fördes förstöringsrapporter upptagande registerbeteckning m m gällande det utgallrade materialet. Rapporterna är daterade och signerade av vederbörande polisman. Beträffande diarieförda ärenden som har utgallrats har anteckning om makulering gjorts i diariet”.¹⁰⁸ ”Genom gallringen har mer än hälften av det antal poster som fanns i registret vid personalkontrollkungörelsens ikraftträdande bortgallrats”.¹⁰⁹

Det har senare visat sig att den 1971 avslutade gallringen endast avsett det med ADB förda registret. Visserligen på-

börjades 1969 även en gallring av det aktmaterial till vilket personregistret hänvisar, men denna gallring var ännu så sent som 1979 inte slutförd.¹¹⁰ Enligt Sven-Erik Nordin (c) ledamot i konstitutionsutskottet, berodde detta på att "det enligt en tidigare lagstiftning var det möjligt att behålla sådana uppgifter . . . ganska länge".¹¹¹

8.3.1. RPS tillämpningsföreskrifter till åsiktsregistreringsförbudet

Redan det förhållandet att säkerhetspolisen i anledning av PKK:s ikraftträdande nödgades gallra sina register måste tolkas som ett indirekt medgivande av att man tidigare antecknat personer enbart i anledning av att de på något sätt givit tillkänna viss politisk uppfattning. Å andra sidan visar den påbörjade gallringen i registret — i den mån den verkligen genomfördes — att omfattningen och inriktningen av det av RPS/Säk förda registret förändrades i samband med att kungörelsen trädde i kraft. Genom PKK § 2 infördes, sa man, för framtiden ett förbud för säkerhetspolisen att föra s k åsiktsregister. Stadgandet *i sig* var emellertid alltför oprecist för att kunna vara till ledning i registreringsförfarandet — se avsnitt 11.1.2. Istället hade ursprungligen RPS, senare regeringen, att, till komplettering och precisering av det s k åsiktsregistreringsförbudet, utfärda närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskriften. Sådana preciseringar gjordes ursprungligen i tjänsteföreskrifterna HT 15¹¹² och HT 16¹¹³ utfärdade av RPS. HT 16 är ej att betrakta som någon principiell förändring av HT 15, utan innebär närmast en precisering av de allmänt formulerade reglerna i HT 15. HT 15 hade nämligen genom sin alltför abstrakta utformning visat sig svår att använda i det dagliga arbetet.¹¹⁴

Såväl HT 15 som HT 16 är sekretessbelagda, men delar av HT 16 har offentliggjorts i JO:s ämbetsberättelse från 1973;¹¹⁵

”Införande i registret

Säkerhetstjänstens register skall i första hand vara en upplysningskälla och arbetshjälp för den utredande och spanande personalen och innehålla de uppgifter som polisen behöver för att kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt. Det andra syftet med registret är att det skall tjäna som hjälpmedel vid personalkontroll.

Registrets användbarhet och allmänna betydelse för effektiviteten i säkerhetstjänsten sammanhänger med hur omfattande, detaljrikt och aktuellt registret kan hållas. Behovet av en mycket ingående registrering är allmänt sett också mycket större för säkerhetstjänsten än för annan polisverksamhet.

Av 2 § personalkontrollkungörelsen framgår att i registret får antecknas alla uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten. Såsom enda begränsning gäller att anteckning i sådant register inte får göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning.

Det är emellertid ett välkänt faktum att vissa politiska ytterlighetsriktningar företräder meningar som syftar till att omstörta det demokratiska samhället med våldsamma medel. Risker att medlem i eller sympatisör med sådan organisation är beredd att delta i samhällsfientlig verksamhet är uppenbar. Sådan person måste därför kontrolleras av säkerhetstjänsten. Grunden för registreringen ligger dock inte i den politiska uppfattningen som sådan utan är och förblir risken för samhällsfientlig verksamhet.

Det kan emellertid självfallet förekomma att en person kan vara medlem i eller sympatisör med sådan organisation utan att därför vara beredd att delta i samhällsfientlig verksamhet. Därest detta står klart skall han inte registreras.

Det är betydelsefullt att endast objektivt och sakligt grundade uppgifter antecknas i registret. Det måste emellertid samtidigt framhållas att det många gånger är nödvändigt att registrera även svaga misstankar. Ofta kan det vara frågan om obekräftade uppgifter från personer vilkas trovärdighet i allmänhet eller i det speciella fallet inte kan bedömas.

Även dåligt underbyggda uppgifter eller uppgifter av ringa vikt kan vara betydelsefulla för spaningsarbetet och kan också registreras. När det gäller sådana uppgifter bör emellertid särskild försiktighet visas och all nödig hänsyn tas till medborgarnas personliga integritet”.¹¹⁶

8.3.2. RPS register är ett spaningsregister som även används för personalkontroll

Det är väsentligt att ha klart för sig att det av säkerhetspolisen förda registret i första hand är ett spaningsregister och därför måste vara uppbyggt på ett sådant sätt och innehålla sådana uppgifter att det kan fungera som ett effektivt hjälpmedel i säkerhetspolisens *spanande* verksamhet. En av anledningarna till diskussionen om säkerhetspolisen för ett åsiktsregister eller ej ligger i just det förhållandet att ett register som är utformat som ett spaningsregister *även* används som kontrollregister i personalkontrollärenden. Därmed uppstår en uppenbar risk att uppgifter, som må vara väl så betydelsefulla i spaningsarbete, men som sedda ur personalkontrollsynpunkt är dåligt underbyggda och kanske t o m irrelevanta, ändå kommer att utlämnas i personalkontrollärenden och därmed rent faktiskt fungera belastande för den kontrollerade. Att registret är uppbyggt på detta sätt bekräftas också av dåvarande chefen för säkerhetspolisen, Hans Holmér;

”Vi har ett levande spaningsregister, inte ett arkiv. De uppgifter vi samlar är ofta alldagliga och kan många gånger synas betydelselösa. Men vi måste alltid börja spaningen så brett som möjligt. Enligt författningen om vårt register får vi samla allt vi kan ha nytta av. Det finns dock ett viktigt undantag: Vi får inte ta med någon i registret bara för att vederbörande har en politisk åsikt”.¹¹⁷

Effekten i personalkontrollärenden konkretiseras, enligt min uppfattning mycket belysande, i ett ärende som senare blev föremål för JO:s prövning. I det aktuella ärendet hade säkerhetspolisen, enligt Gudrun Ryman, citerande den kontrollerades närmaste överordnade, antecknat och vid personalkontroll utlämnat följande uppgifter om den kontrollerade:

”a) B hade varit medlem av VUF (ett tidigare existerande ungdomsförbund till VPK).

b) B hade arbetat inom en studieorganisation i VUF:s Östermalmsavdelning och deltagit i ”kaderutbildning”.

- c) B var numera medlem i Kfml.
- d) B hade varit aktiv inför valet (1970).
- e) B hade på arbetsplatsen och utanför sagt att samhället var kapitalistiskt styrt och att det gällde även luftfartsverkets verksamhet.
- f) B hade sedan några år sammanbott med en f d amerikansk medborgare som 1968 kom till Sverige och var svensk medborgare".¹¹⁸

Uppgifterna var enligt RPS enligt den karaktären att det stod i full överensstämmelse med PKK och HT 16 både att införa dem i registret och att utlämna dem i samband med personalkontroll.¹¹⁹ Justitieombudsmannen delade denna uppfattning.

"Vad särskilt angår de uppgifter som utlämnats av rikspolisstyrelsen till luftfartsverket i det angivna personalkontrollärendet har jag tagit del av rikspolisstyrelsens handlingar i saken. Utlämnandet av uppgifterna är grundat på ett enhälligt beslut i styrelsen och såväl registreringen som utlämnandet av uppgifterna står i överensstämmelse med reglerna i personalkontrollkungörelsen och styrelsens anvisningar i HT 16. Jag finner ej anledning till erinran mot vad som härutinnan förekommit".¹²⁰

Som framgår av den fortsatta framställningen ansåg JO det rentav nödvändigt att hålla en särskild uppsikt över den yngre generationen, som enligt JO utgjorde en grogrund för extrema politiska rörelser. Säkerhetspolisen fortsatte också även efter 1969 att visa intresse för olika utomparlamentariska aktioner och vänsterrörelsen i allmänhet. Enlig journalisten Anders Andersson hade säkerhetspolisen rentav order att filma demonstranter i samband med FN:s miljövardkonferens i Stockholm 1972 – detta var nödvändigt för att polisen omedelbart skulle kunna "ha svart på vitt på vilka människor som rört sig kring delegaten"¹²¹ Två år senare fastslog Gunnar Isaksson – som åtminstone tidigare varit chef för säkerhetspolisens Luleåavdelning – att det ej stred mot bestämmelserna att systematiskt från den lokala polisen infordra kopior av ansökningar om demonstrationstillstånd. "Det är skillnad på information

och registrering", förklarade Isaksson.¹²² Så sent som i april 1977 hävdade Dagens Nyheter¹²³ att säkerhetspolisen i späningsyfte allttjämt spelade in tevesändningar av demonstrationer. Olof Frånstedt, då chef för byrå B på RPS/Säk, förnekade all kännedom om några sådana inspelningar, men framhöll å andra sidan att "varje medborgare ju har rätt att med kassett spela in program".

RPS/Säk intresserade sig vidare för den oro som präglade arbetsmarknaden vid inledningen av sjuttiotalet. Såväl gruvarbetarstrejken i Malmberget¹²⁴ som de vilda strejkerna i Göteborg¹²⁵ var föremål för särskilt intresse.¹²⁶

I vissa konkreta fall använde sig RPS/Säk av kontaktmän på arbetsplatser. RPS/Säk erhöll även tips från lokala fackföreningsmän om personer dessa ansåg böra bli föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet. RPS/Säk:s bevakning av strejker begränsade sig till de fall där det förekom "extrem gruppaktivism av något slag". Det kan emellertid, enligt avdelningschef Hjälmsroth, RPS/Säk, finnas anledning för säkerhetspolisen att kontrollera vilka människor som organiserar och leder vilda strejker. Eftersom dessa har stor påverkan på samhället överhuvudtaget ligger det också inom säkerhetspolisens arbetsuppgifter att ägna dessa särskild uppmärksamhet. Hjälmsroth svarade i ett radioprogram jakande på frågan om LKAB-strejken, skogsarbetarstrejken, Bil- och Traktorstrejken samt sopåkarstrejken var exempel på strejker som uppmärksammades.¹²⁷

I mars 1972 framkom det att FST/Säk i samarbete med RPS/Säk genomfört en undersökning omfattande upp till 30.000 militära befattningshavare, en undersökning vari de tillfrågade uppmanades ange bl a tidigare och nuvarande politiska uppdrag. Blanketten visade sig vid JO:s granskning vara i omlopp inom hela statsförvaltningen (de militära myndigheterna hade för eget behov tryckt upp 30.000 exemplar) avsedd att användas i personalkontrollärenden.¹²⁸ Dåvarande försvarsministern förnekade all kännedom om ärendet, medan säkerhetspolisens chef Hans Holmér tog RPS/Säk i försvar;

”Uppgifterna som kommer in makuleras inte. Hela materialet makuleras . . .”¹²⁹

Samarbetet mellan RPS/Säk och FST/Säk tog sig vid samma tidpunkt även andra och mer uppmärksammade former. Det var då bevakningen av värnpliktskonferenserna blev kända. Vid 1972 års värnpliktskonferens avslöjades under tumultartade former att bland åhörarna fanns säkerhetsmän som förde någon form av kodade anteckningar i samband med olika delegaters framträdanden.¹³⁰ Den officiella förklaringen till deras närvaro framgår av JO:s ämbetsberättelse från 1973 – FST/Säk ansåg sig ur säkerhetssynpunkt ha särskilt intresse av att följa diskussionen kring rättsvård och militär ordning.¹³¹ Det fanns vidare, enligt Bo Westin, då chef för FST,

”grund för antagandet att vissa extremistorganisationer skulle inrikta sig på att sabotera konferensen”¹³²

och därför ett behov av FST/Säk:s närvaro. Det visade sig tämligen omgående att två av de närvarande säkerhetsmännen var anställda av RPS/Säk. Deras närvaro var något mer svår-förklarlig. Enligt Westin befann de sig på konferensen för att följa debatten om arreststraffet,¹³³ medan försvarsministern ”antog” att anledningen närmast var

”den ohörsamhetskampanj – det illegala arbete – som pågår inom försvaret”¹³⁴.

RPS/Säk förklarade emellertid själv att man inte hade något intresse av själva konferensen. Man hade bara, liksom vid de tidigare värnpliktskonferenserna, tillmötesgått en begäran från försvarsstabens säkerhetsavdelning att få låna folk.¹³⁵

JO avvisade påståendena om att det förekommit åsiktsregistrering på värnpliktsriksdagen.¹³⁶ Däremot ansåg han att det, och då bl a mot bakgrund av risken för att bli avslöjad (!), var olämpligt av FST/Säk och säkerhetspolisen att i hemlighet närvara vid konferensen.¹³⁷

” . . . det kan ifrågasättas om säkerhetsavdelningens närvaro vid konferensen över huvud var påkallad”.¹³⁸

Om så varit fallet borde de åtminstone ha uppträtt öppet, menade justitieombudsmannen.

Man kan säga att säkerhetspolisens närvaro på 1972 års värnpliktskonferens blev den droppe som tvingade lagstiftaren att på något sätt agera för att återvinna förtroendet. Sammantaget genererade alla de nu berörda ”affärerna”, som alltså inträffade inom en tidsperiod av knappa tre år efter det att kungörelsen med det särskilda åsiktsregistreringsförbudet trätt i kraft, återigen ett kraftigt opinionstryck. Detta måste ha upplevts som besvärande, särskilt för justitieministern. Justitieministern hade vid en rad olika tillfällen under tidsperioden offentligt markerat sin ”bestämda strävan att se till att personalkontrollkungörelsens bestämmelser tillämpas i den mening som är avsedd”.¹³⁹ Redan i slutet av februari 1970, dvs knappa fem månader efter kungörelsens ikraftträdande, hade han förbehållslöst fastslagit att ”åsiktsregistret . . . rensats bort” och att ”det finns ingen som helst anledning att tro att inte bestämmelserna i kungörelsen skulle följas”.¹⁴⁰ I mars 1972 uppgav justitieministern även inför riksdagen att han av rikspolischefen Carl Persson och avdelningschef Hans Holmér fått ”försäkringar” om att det ”i fortsättningen” ej i säkerhetspolisens register skulle finnas ”några anteckningar som innebär åsiktsregistrering”.¹⁴¹ Förtroendet för dessa försäkringar och för justitiedepartementets kontroll över säkerhetspolisen måste ha försämrats när dåvarande statssekreteraren i justitiedepartementet, Ove Rainer, redan efter två dagar tvingades ta tillbaka en uppgift om att åsiktsregistreringen nu upphört. Den 25 mars 1972 hade Rainer i massmedia uppgivit att ”de rent politiska noteringarna i Säpos hemliga personregister” nu var bortgallrade,¹⁴² och att han personligen tillsammans med justitieministern vid upprepade tillfällen besökt säkerhetspolisen för att försäkra sig om att man följde bestämmelserna. Bara två dagar senare, den 27 mars, kunde Expressen i faksimil återge den blankett som RPS/Säk i samarbete med FST/Säk

upprättat för personalkontroll. Av blanketten framgick att de kontrollerade uppmanades ange nuvarande och tidigare politiska uppdrag. Rainer tvingades medge att man knappast genom de besök han och justitieministern gjort hos säkerhetspolisen kunde skaffa sig någon uppfattning om huruvida politisk åsiktsregistrering fortfarande förekom.¹⁴³

8.3.3. Regeringens tillämpningsföreskrifter till åsiktsregistreringsförbudet.

Genom SFS 1972:505, som trädde i kraft den 11 oktober 1972, drygt tre år efter personalkontrollkungörelsen, ändrades § 2 i PKK på så sätt att närmare bestämmelser om tillämpningen av stadgandet fortsättningsvis skulle ges av regeringen och ej av RPS. De nya tillämpningsföreskrifterna, som alltså ersatte HT 16, utfärdades den 22 september 1972 och trädde i kraft samma dag som lagändringen.¹⁴⁴

”Kungl Maj:t förordnar att vid tillämpningen av 2 § personalkontrollkungörelsen följande skall iakttagas.

I vårt land finns organisationer och grupper som bedriver politisk verksamhet som innebär att våld, hot eller tvång utnyttjas, eller kan komma att utnyttjas, som medel för att uppnå de politiska syftena.

Vissa organisationer har i antaget program angivit att organisationen skall verka för att omvandla samhället med våld. En stor del av sådana organisationers medlemmar kan emellertid antas aldrig komma att medverka till vad som sålunda uttalats i programmet förverkligas. Enbart tillhörighet till sådan organisation skall därför inte utgöra skäl att anteckna någon i säkerhetsavdelningens polisregister. Anteckning får dock ske, om någon medlem i eller sympatisör med sådan organisation genom sina åtgärder har givit anledning till misstanke att han kan vara beredd att delta i verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat.

Vidare finns det organisationer och grupper som kan befaras

här i riket eller i andra stater bedriva eller ha bedrivit politisk omstörtningssyftsamhet vari det ingår utnyttjande av våld, hot eller tvång som medel. Uppgift om medlem i eller sympatisör med sådan organisation eller grupp skall antecknas i säkerhetsavdelningens polisregister.

Ytterligare föreskrifter angående tillämpningen av 2 § personalkontrollkungörelsen meddelas av Kungl Maj:t efter förslag av rikspolisstyrelsen. Om vid den särskilda polisverksamheten framkommer omständigheter som kan föranleda ändring av de föreskrifter som Kungl Maj:t har meddelat skall rikspolisstyrelsen avge förslag till sådana ändringar”.

Statsrådet Lidbom förutspådde att föreskrifterna skulle få till följd att registrets omfattning ytterligare minskades,¹⁴⁵ och såg detta som en positiv följd. Rikspolischef Carl Persson hade emellertid vissa betänkligheter. För honom stod det klart att

”Om samhället skall kunna skydda sig mot politiska våldshandlingar (så) är det ofrånkomligt att registrera olika aktiviteter hos dem som kan antagas vara beredda att bruka våld”.¹⁴⁶

Moderata samlingspartiet delade rikspolischefens antydda farhågor. Dåvarande ordförande Gösta Bohman förklarade i ett pressmeddelande att

”Syftet med registreringen enligt personalkontrollkungörelsen är att förhindra, att den som inte är pålitlig ur säkerhetssynpunkt får tjänst eller uppdrag som är av betydelse för rikets säkerhet. Den som är medlem i KFML(r) är inte lämplig för sådant uppdrag”.¹⁴⁷

I riksdagen underströk Kristensson moderaternas uppfattning att medlemskap i något av ytterlighetspartierna konsekvent borde innebära ett hinder att få anställning på skyddsklassad tjänst,

” . . . när det då gäller organisationer som har revolution på sitt program måste det väl ändå vara ett memento för säkerhetspolisen och ett observandum för försvaret när det gäller att anställa sådana människor”.¹⁴⁸

och hon fick stöd i dessa tankar av folkpartiledaren Wedén¹⁴⁹ som ju fö varit med om att utarbeta SOU 1968:4.

Även i massmedia höjdes tveksamma röster till författningsändringen, dock mot bakgrund av andra bevekelsegrunder:

” . . . om man måste släppa den enkla åsiktsregistrering som rätt, vilka åtgärder skall då kvalificera för registrering – och får sådana inte genast en mycket ominösare innebörd än hittills vid utlämning för personalkontroll för känsligare befattningar? Bedömningsuppgifter blir kvantitativt förenklad men kvalitativt försvårad”.¹⁵⁰

1972 års tillämpningsföreskrifter lämnade utrymme för ytterligare föreskrifter och preciseringar efter förslag av RPS. I ett hemligstämplat brev, daterat den 8 december 1972, inkom RPS med sådant förslag. Till brevet var, enligt Dagens Nyheter, fogat ”hemliga bilagor om läget 1971” samt en begäran från säkerhetspolisens sida om klara besked om huruvida bl a medlemmar i Kfml(r) skulle registreras.¹⁵¹ Enligt en anonym författare på DN:s kultursida uppmanades regeringen vidare att med ELN (Bolivia), ERP (Argentina), MIR (Chile) och MLN (Uruguay) komplettera den lista över utländska organisationer, vars medlemmar och sympatisörer skall betraktas som presumtiva terrorister.¹⁵² RPS förslag i denna del avvisades. Enligt Dagens Eko begränsades regeringens hemliga förteckning över sk terroristorganisationer till att omfatta de fem organisationerna Ustasja, Baader-Meinhof, Röda Arméfraktionen, Svarta September och PFLP (G-C).¹⁵³ Såvitt avsåg säkerhetspolisens begäran om klara besked om huruvida medlemmar i Kfml(r) skulle registreras eller ej förklarade dåvarande statssekreterare Ulf Nordensson i Dagens Nyheter att ”Bara ett medlemsskap i exempelvis KFML(r) inte är skäl nog för registrering”.¹⁵⁴ Några år senare förklarade emellertid dåvarande justitieminister Geijer i en tidningsintervju att ”Att aktivt verka för bildandet av en hemlig cell vore nog (å andra sidan) skäl för registrering hos säkerhetspolisen”.¹⁵⁵ Just för KFML(r) har alltid just cell-verksamheten på arbetsplatserna varit ett viktigt sätt att arbeta politiskt, även om dessa celler

knappast kan betraktas som mer hemliga än andra politiska arbetsplatsklubbar.

I april 1973¹⁵⁶ var regeringen klar med sina överväganden i anledning av RPS förslag. 1972 års tillämpningsföreskrifter kompletterades, men i vilket avseende och med vilka preciseringar hölls denna gång hemligt.¹⁵⁷

”Att offentliggöra de riktlinjer som gäller för säkerhetspolisens arbete skulle så allvarligt skada säkerhetspolisens verksamhet att den inte skulle kunna fullgöra de skyldigheter den ålagts”.¹⁵⁸

Det var emellertid känt att såväl justitieombudsmannen som justitieutskottet inför utfärdandet av de nya föreskrifterna påpekat att det särskilt bland ungdomen finns grogrund för rörelser som kan bli besvärliga för samhället och att just dessa därför bör hållas under uppsikt.¹⁵⁹

”Beträffande den inre säkerheten kan sägas, att de extremistorganisationer som finns både till höger och vänster inte f n är av den storleken att de utgör något hot mot vårt samhällsskick. Det kan emellertid inte bestridas, att det i vårt samhälle — liksom på flera andra håll — finns en grogrund, särskilt bland de yngre generationerna, för extrema politiska rörelser och man kan inte förbise risken att de växer i en omfattning som kan bli besvärande för samhället. De behöver därför hållas under uppsikt så att man inte överraskas av utvecklingen”.¹⁶⁰

Någon politisk åsiktsregistrering var det emellertid inte frågan om.

”Påståenden härom saknar fog. Den registrering, som i massmedia uppfattats som åsiktsregistrering, är . . . grundad på andra skäl än enbart politisk uppfattning”.¹⁶¹

8.4. Registreringsgrunder och registeranvändning efter 1973

Även efter den påstådda skärpningen av det s k åsiktsregistreringsförbudet i PKK § 2 har det i massmedia förekommit uppgifter om att RPS/Säk fortfarande skulle föra någon form av åsiktsregister. Bland de mest uppmärksammade affärerna bör främst nämnas den s k IB-affären 1973, telefonavlyssningarna 1975 och den s k sjukhusspionen i Göteborg 1976.

IB-affären

I den s k IB-affären¹⁶² var det främst IB, Informationsbyrån eller den svenska underrättelsetjänsten, som anklagades för åsiktsregistrering. Mera perifierat framkom, enligt uppgift av den f d IB-agenten Håkan Isacson, att det förekommit ett tämligen intimt samarbete mellan IB och RPS/Säk, ett förhållande som väl knappast i och för sig kan betraktas som anmärkningsvärt;

”Personer i chefsställning från IB och Säpo träffades en gång i veckan för det reguljära utbytet av informationer, säger Håkan Isacson. Men kom det något mer brådskande krav från utlandet så kunde vi ju få över uppgifterna med en gång från Säpo. Självfallet hade riksdagsmännen i Säpos s k parlamentariska styrelse ingen aning om detta utbyte, menar Isacson”.¹⁶³

Isacsons uppgifter bekräftades senare av JO,¹⁶⁴ Byråchef Frånstedt upprätthåll kontakter med IB. I IB-affären framkom också att RPS/Säk hade ”abonnerat” på uppgifter från en IB-agent som infiltrerat i olika solidaritets- och vänstergrupper¹⁶⁵ och att denna agent under ”abonnemanget” levererat ”något hundratal numrerade rapporter” till RPS/Säk. Rapporterna hade föranlett ett antal registreringar i säkerhetspolisens register. Massmedialt framstod emellertid detta som

petitesser jämfört med själva avslöjandet av den dittills hemliga svenska underrättelsetjänsten och det efterföljande åtalet mot de båda journalisterna och den avhoppade IB-agenten.

Telefonavlyssningarna

RPS/Säk har med stöd av 1952 års tvångsmedelslag och RB 27:16 rätt att i spaningssyfte använda sig av telefonavlyssning. RB 27:16 kräver tillstånd av rätten efter framställan av förundersökningsledaren eller åklagaren.¹⁶⁶ Tvångsmedelslagen kräver likaså tillstånd av rätten, men lämnar utrymme för att åtgärden interimistiskt beslutas av förundersökningsledaren eller åklagaren. Enligt förre justitieministern Geijer får tillståndet endast avse bestämd person och skall begränsas till telefoner som väsentligen endast används av den misstänkte.

Sommaren 1975 framträdde ett par televerksanställda och avslöjade att bl a en affärstelefon, öppen för allmänheten, var avlyssnad. Enligt samma källa skulle vidare ett antal vänsterfraktioners telefoner vara avlyssnade. Påståendena väckte mycket stor uppmärksamhet, särskilt sedan dåvarande justitiekansler Gullnäs bl a antytt att även telefonväxlar hos massmedia kunde vara föremål för avlyssning. Justitieminister Geijer dementerade emellertid omgående med mycket stor kraft dessa rykten¹⁶⁷ och i massmedia framträdde chefen för säkerhetspolisen och visade i bild hur de kopplingar för telefonavlyssning de båda televerksanställda talat om nu klippts av.

Sjukhusspionen

I början av 70-talet började man på RPS/Säk misstänka att det inom Göteborgs sjukvårdsförvaltning arbetade ett flertal "personer med förbindelser med olika internationella terroristorganisationer".¹⁶⁸ Efter initiativ av säkerhetspolisens Göteborgsavdelning¹⁶⁹ som ville ha en

”kontaktman vid förvaltningen, dvs . . . någon där att vända sig till när upplysningar önskades om anställda, som enligt det anförda var föremål för säkerhetspolisens verksamhet”,¹⁷⁰

anställde sjukvårdsförvaltningen¹⁷¹ i detta syfte en ung man vid namn Jan Lindqvist. Lindqvist hade tidigare arbetat med säkerhetsfrågor åt det socialdemokratiska partiet, där han var organiserad.

Sedan Lindqvist anställts försedde RPS/Säk¹⁷² honom vid upprepade tillfällen med listor över anställda om vilka de önskade information, främst över deras arbetsuppgifter.¹⁷³ Vid ett tillfälle kompletterade Lindqvist på eget initiativ en lista med ytterligare namn på två personer tillhörande Kfml(r). Namnen fogades till listan eftersom Lindqvist hört att den lokala fackföreningen ”hade problem med medlemmar i denna organisation. . . och att det var särskilt dessa två . . . som brukat ställa till problem”.¹⁷⁴

Sedan justitieminister Geijer särskilt informerat sig i ärendet kunde han för riksdagens ledamöter förklara att det enligt hans uppfattning inte fanns någon anledning att rikta kritik mot varken RPS/Säk eller dess Göteborgsavdelning.¹⁷⁵ Inte heller JO fann anledning till kritik utan menade att anställandet av Lindqvist i sjukvårdsförvaltningens regi helt enkelt i detta fall var nödvändigt.

”Enligt min mening måste det godtagas att säkerhetspolisen i viss utsträckning anlitar kontaktmän på arbetsplatser, även om det av naturliga skäl ter sig olustigt för de flesta människor . . . Som allmän riktlinje bör dock enligt min mening gälla att säkerhetstjänsten söker själv skaffa fram material som behövs och endast anlitar kontaktmän om man på grund av arbetets natur helt enkelt inte kan inhämta uppgifter på egen hand”.¹⁷⁶

För övrigt var, enligt JO, säkerhetspolisens särskilda intresse för Kfml(r)-sympatisörer inom Göteborgs sjukvårdsförvaltning helt i linje med 1973 års anvisningar;

”Med hänsyn till förhållandena har det i enlighet med de arbetsuppgifter statsmakterna ålagt säkerhetspolisen ankommit på säkerhetssektionen att ägna uppmärksamhet åt dessa anställda”.¹⁷⁷

Opinionstrycket i samband med de tre nu refererade ”affärerna” föranledde alltså ej, till skillnad från vad som varit fallet vid tillkomsten av PKK och ändringen av det s k åsiktsregistreringsförbudet 1972, någon författningsändring.¹⁷⁸ Skälen härtill står sannolikt främst att finna i att just dessa ”affärer” inte i första hand gällde frågan om säkerhetspolisen förde någon form av åsiktsregister eller ej. Intresset var inriktat på andra frågor. I IB-affären var intresset inriktat på själva förekomsten av en hemlig svensk spionorganisation. RPS/Säk:s inblandning var marginell. Vid telefonavlyssningarna kom intresset tämligen omgående att inrikta sig på huruvida säkerhetspolisen även avlyssnat massmedias telefonväxlar. Justitieministern dementerade snabbt och kraftfullt att så var fallet — allt som därmed kunde bevisas var att RPS/Säk avlyssnat några marginella, och redan tidigare utdefinierade, politiska grupperingar på den yttersta vänsterkanten. I den s k sjukhusaffären, slutligen, var det framförallt fråga om socialdemokraterna hade en egen ”säkerhetspolis”, som låg bakom sjukhusspionaget, som diskuterades. Än idag är ej utrett i vilken utsträckning RPS/Säk *egentligen* var inblandad.

Allt sedan diskussionen startade i mitten av 60-talet har det med jämna mellanrum, såväl i riksdag som i massmedia, med hänvisning till konkreta fall påståtts att säkerhetspolisens register väsentligen är baserat på de registrerades politiska åsikt. Bortsett från de refererade ”affärerna” har påståendena emellertid varit mer fragmentariska och med undantag för det s k Leanderfallet har de ej föranlett någon större opinionsbildning.

I tidskriften *Värnpliktsnytt*¹⁷⁹ redovisades t ex 1983 ett fall där en yngre medlem i VPK efter personalkontroll av Södermanlands länsstyrelse underkänts för placering vid länsstyrelsen efter avslutad utbildning för uppdraget. Den

kontrollerade hade erhållit sin utbildning vid civilförsvars-skolan Rosenberg utanför Stockholm. Under utbildnings-perioden hade han blivit uppkallad till skolans rektor som frågat honom om det var korrekt att han var medlem i VPK. Rektorn förklarade senare för Aftonbladet¹⁸⁰ att han fått denna uppgift "från högre ort". Enligt försvarsdirektören vid Södermanlands länsstyrelse så skulle även länsstyrelsen ha känt till den kontrollerades organisationstillhörighet. Detta skulle dock ej ha påverkat beslutet.

Exemplet med den värnpliktige vid Södermanlands länsstyrelse är just bara ett exempel bland ett knappt tiotal andra som allt sedan den s k sjukhusspionen förekommit i mass-media. Gemensamt för alla fallen är att de fått ett relativt stort uppslag i dagspressen den aktuella dagen, men att de aldrig följts upp av någon längre och mer principiellt hållen diskussion. Detta gäller även det tillfälle då f kommissarien vid RPS/Säk, Melker Berntler, som har mer än 25 års erfarenhet av arbete hos säkerhetspolisen, i tidningen Arbetaren gav tre konkreta exempel på hur en person kan komma att bli registrerad i de av RPS/Säk förda registren;

Exempel 1. En utländsk ambassadtjänsteman X övervakades av Säpo som misstänkt för spioneri. Han besökte vid ett tillfälle en non-stop-bio i Klarakvarteren. Då han gick ut därifrån lämnade en okänd man Z också bion. De gick åt var sitt håll och spanarna hade inte iakttagit att de haft någon som helst kontakt med varandra. De ville ändå för säkerhets skull identifiera Z, varför de följde denne till hans bostad. Senare undersökningar visade att han var en militär av lägre grad – underbefäl eller underofficer. Detta gjorde att han enligt Säpo skulle ha kunnat överlämnat hemliga militäruppgifter till X under biobesöket och därmed också vara åtminstone potentiell agent för främmande makt. Om Z i sin tjänst hade tillgång till hemlig information undersöktes aldrig. Och inte heller tog man kontakt med hans chefer för att få upplysningar om honom. För säkerhets skull begärde man ändock och fick också tillstånd till telefonavlyssning under fyra månaders tid, varunder givetvis inget misstänkt framkom. Men Z finns i Säpos register, och om det skulle förhålla sig så att han skulle ha stoppats i sin militära karriär, lär han aldrig få veta att anledningen var hans helt säkert oskyldiga biobesök.

Exempel 2: En Säpoman rapporterade att han från "trovärdig källa" (. . .) erhållit en högst sensationell uppgift, som om den hade varit sann skulle ha fått svåra följdverkningar. Upp-

giften var också av sådan art att det var högst osannolikt att någon utomstående skulle ha fått kännedom om den. Trots detta gjordes ingen annan undersökning av källans uppgift.

Det hade ändå varit lätt att närmare höra källan om hur denna kunnat få del av uppgiften, men så skedde inte utan man drog utan vidare igång en omfattande spaningsapparat med övervakning, telefonavlyssning och postkontroll. Inget av detta gav något som helst resultat, varför spaningarna inställdes efter ett halvår. De följdverkningar som skulle ha uppstått om uppgiften varit riktig uteblev givetvis också.

Ändå finns i den "misstänktes" ärende antecknat att "misstänkarna har inte kunnat avskrivas". Detta hände för fyra år sedan, och eftersom den "misstänkte" var politisk flykting kan det komma att läggas honom till last, då han söker svenskt medborgarskap.

Exempel 3: Två personer A och B hade var för sig och vid skilda tillfällen iakttagits luncha med utländska ambassadtjänstemän. Båda har en hög samhällsställning och skulle säkerligen ha kunnat vara goda informationskällor för utländsk underrättelsetjänst. För A avskrevs en misstanke utan vidare, sedan det konstaterats att han var 'blå-gul' ".¹⁸¹

Kapitel 9. Dagens svenska säkerhetspolis

Detta nionde kapitel får bilda avslutning på undersökningens andra avdelning. I kapitlet redovisas RPS/Säks organisatoriska uppbyggnad vid ingången av 80-talet samt de arbetsuppgifter som ålagts dem enligt FAP (föreskrifter och anvisningar för polisväsendet) 403:3. Till skillnad från föregående kapitel återfinns i detta kapitel knappast några massmediala referenser bortsett från de två intervjuer med nuvarande avdelningschefen Hjälmsroth och dennes företrädare Holmér samt uppgifter som framkom i samband med ett sk telefonväkteri i radio-programmet Öppen Kanal. I detta radioprogram besvarade avdelningschef Hjälmsroth och byråchef Näss frågor från lyssnarna. Det offentliga tryck, som detta kapitel bygger på, består av förutom riksdagsprotokollet även av DsJu 1979:18 och 1980:2, justitieutskottets betänkanden 1979/80:3 och 1980/81:33, konstitutionsutskottets betänkande 1978/79:30 samt propositionen 1980/81:3. I övrigt refereras till en JK-utredning från 1982, till två hos justitiedepartementet diarieförda ärenden från 1979 och 1980, till ett icke med diarienummer försett brev från RPS/Säk till regeringen, daterat den 26 februari 1979, samt till det vid Europakommissionen anhängiggjorda ärendet 9248/81. Viss information har vidare kunnat hämtas ur den i föregående kapitel nämnda boken *Polisernas krig* samt från en intervju jag personligen bereddes tillfälle att göra med personalkontrollrotelns chef, Holmblad. Jag har tidigare använt mig av Fakta J 6, oktober

1979, som är ett informationsblad utgivet av rikspolisstyrelsens informationsenhet.

Kapitlet inleds med en redovisning av den s k Bergling-affären. Det finns två skäl till det. För det första belyser affären hur ineffektivt personalkontrollsystemet fungerar, när det gäller tillsättning av tjänster som är särskilt betydelsefulla för rikets säkerhet. Detta uppmärksammades redan i början av 60-talet, när Wennerström avslöjades, men Bergling-affären visar att det är svårt att komma tillrätta med problemet. För det andra föranledde Berglingaffären tillsättandet av en särskild juristkommission¹ som utarbetade två rapporter med anledning av Berglingaffären. Den senare av dessa, DsJu 1980:2, innehöll en rad förslag till åtgärder rörande säkerhetspolisens framtida organisation. Ur denna utredning har hämtats material bl a till belysande av säkerhetspolisens nuvarande verksamhet, anställningsförhållanden samt organisation.

I kapitlet återfinns alltså bl a en organisationsplan för RPS/Säk per den 1 januari 1981. Skissen är min egen och bygger på en genomgång av det öppna s k SA-diariet hos RPS/Säk för åren 1979 och 1980. I anslutning till organisationsplanen redovisas i detalj vilken metod jag har använt mig av.

Man måste naturligtvis ta ställning till frågan om man bör publicera material av detta slag. I det aktuella fallet är detta emellertid knappast något problem. Organisationsplanen har jag tidigare, om än i något mer ofullständig form, publicerat dels i den nordiska rättsvetenskapliga tidskriften *Retfærd* (nr 21) och dels i den svenska tidningen *Praxis* nr 5/1983. Efter kontakt med mig använde Teve-programmet *Magasinet* exakt samma organisationsplan då de en tid senare gjorde ett specialprogram om säkerhetspolisen. Från ansvarigt håll har varken formellt eller informellt framförts några invändningar mot denna publicering.

9.1. Stig Bergling

Under avsnitt 7.3.1. har den s k Wennerströmaffären redovisats. En andra stor spionaffär aktualiserades 1979 då en polisman som under perioden januari 1969 t o m april 1977 varit anställd på RPS/Säk anhölls såsom varande misstänkt för grovt

spioneri för Sovjetunionens räkning. Bergling dömdes senare till livstids fängelse.

Redan det förhållandet att Bergling överhuvudtaget erhöll anställning på RPS/Säk förefaller i efterhand mycket märkligt. Bergling kommenderades den 9 december 1968 till tjänsten, trots att man från flera håll varnat för honom. Tidigare kolleger kunde berätta att Bergling var omogen, skrytsam och översittaraktig. Från Berglings tidigare FN-tjänstgöring kom uppgifter om att han visat sig "olämplig och omdömeslös".² En kommissarie vid RPS/Säk inlämnade på eget initiativ en egenhändigt sammansatt, synnerligen negativ, promemoria om Bergling. PM:et försvann emellertid och har ännu ej kunnat återfinnas. På hösten 1968, strax innan han kommenderats till tjänsten, varnade ytterligare en kommissarie vid RPS/Säk för Bergling – "RPS/Säk (är) inte (en) lämplig avdelning för Bergling".³

Trots den mycket negativa kritiken kunde Bergling påbörja sin tjänstgöring på RPS/Säks byrå B den 1 januari 1969. Bergling placerades på roteln för bekämpning av illegal under rättelseverksamhet från sovjetisk sida. Drygt ett och ett halvt år senare, 700801, utnämndes Bergling till kriminalassistent och fick fast tjänst på RPS/Säk. Den 1 juli 1971 erhöll han titeln kriminalinspektör.

Under den tid Bergling arbetade vid säkerhetspolisen var han vid upprepade tillfällen tjänstledig för FN-uppdrag. En period var han "utlånad" till försvarsstabens säkerhetsavdelning, där han tjänstgjorde som förste aktuarie. Första kvartalet 1971 personalkontrollerades Bergling inför tillträdet vid FST/Säk. Det rörde sig då om en s k skyddsklass 2-kontroll, trots att den aktuella tjänsten är placerad i den högre skyddsklassen. Det framkom emellertid varken då eller vid den skyddsklass 1-kontroll som genomfördes den 25 januari 1972 några uppgifter om Stig Bergling.

Av den s k juristkommissionens rapport framgår, att misstankar mot Bergling under den period han var anställd på RPS/Säk framfördes från en rad olika håll och att säkerhetspolisen t o m tipsades av en person som sannolikt var Berglings

f d fru om att Bergling var en säkerhetsrisk.⁴ Sedan Bergling misshandlat sin fästmö hade vidare de polismän som gjort utredningen i anledning av anmälan för byråchef Frånstedt vid RPS/Säk framhållit att man såg det som mycket underligt att Bergling trots alla misstankar fick behålla sitt arbete. Själva bedömde de "Bergling som en säkerhetsrisk" och ansåg "tveklöst" att ytterligare utredning om Bergling borde ha skett.⁵ Någon sådan skedde emellertid ej. Istället beslöt säkerhetspolisen 1977, trots att misstankarna mot Bergling blivit allt starkare, att höja dennes vitsord från 3 till 4 och därmed tillförsäkra honom en tjänst utanför RPS/Säk som vakthavande befäl vid Arlanda. Den nya tjänsten gav Bergling inblick i såväl direkta säkerhetsfrågor som känsliga flyktingärenden. Trots att man i samband därmed började ha en viss bevakning av Bergling tilläts han ändock i juni samma år deltaga i en två veckors krigsförbandsövning, där han hade tillgång till hemliga handlingar. Senare samma år överlämnade journalisten Jan Mosander en PM till Stockholms polismästare Hans Holmér, tidigare chef för säkerhetspolisen. Promemorian innehöll misstankar riktade mot Bergling och byggde på uppgifter Mosander erhållit från den finske agenten Otto Kumenius. Holmér lät säkerhetspolisen ta del av promemorian. Först den 1 juni 1978 begärde säkerhetspolisen hos Stockholms tingsrätt att man skulle få avlyssna Berglings bostads- och arbetstelefon. Ansökan motiverades med förekomsten av "allvarliga läckor" hos RPS/Säk.⁶ Telefonavlyssningen gav inget resultat. Misstankarna mot Bergling hade ändå nått sådan styrka att åklagare K G Svensson den 18 mars 1979 beslöt anhålla honom. Bergling greps i Israel och överfördes till Sverige påföljande dag.

9.2. Den s k juristkommissionens förslag

Det Berglingska spionaget föranledde regeringen att tillsätta en särskild juristkommission med uppgift att dels utreda hur

spionaget kunnat pågå under en så lång tidsperiod, dels att föreslå ytterligare åtgärder för att förebygga riskerna för fortsatt liknande brottslighet. Kommissionen presenterade sitt material i två skrifter; DsJu 1979:18 som väsentligen redovisade den första delen av kommissionens uppdrag och DsJu 1980:2 innehållande kommissionens överväganden om rekryterings- och anställningsförhållandena samt sekretesskyddet vid RPS/Säk.

1979 års särskilda juristkommission framhöll att målsättningen fortsättningsvis måste vara att öka de förebyggande insatserna inom de för totalförsvaret väsentliga områdena.⁷ Samarbetet med FST/Säk måste liksom samarbetet med andra myndigheter, däribland de lokala polismyndigheterna, effektiviseras.

”Särskilt viktigt har det bedömts vara att skapa kontakter för fortlöpande informationsutbyte”.⁸

Behörighetsnivån för åtkommande av vissa uppgifter ur registret skulle höjas.

”Endast en liten kärna med ett fåtal specialister skall ha full insyn i olika ärenden”.⁹

I detta syfte skulle organisationen vara uppbyggd så att ingen skulle kunna få tillgång till mer information än han eller hon behövde för just sin tjänst.

Inom utbildningen skulle vidare en bredare samhällsorientering ske. Som ett led i denna breddning skulle fortsättningsvis olika specialister genomgå universitetsstudier i bl a vissa idépolitiska och samhällsvetenskapliga ämnen.¹⁰

”Etiken (skall) ges en central plats vid alla interna utbildningstillfällen”.¹¹

Kontentan av den särskilda juristkommissionens förslag, så som de kommer till uttryck i DsJu 1980:2, är en ökad kontroll av de anställda vid RPS/Säk. Samtidigt föreslogs att karriären

som säkerhetspolis fortsättningsvis gjordes mera öppen¹² – dittilldags hade huvuddelen av de som rekryterades till RPS/Säk en bakgrund som polismän.¹³ Anställning borde fortsättningsvis föregås av minst ett års lång provtjänstgöring.¹⁴

Sedan en arbetssökande erhållit anställning vid RPS/Säk skall s k skyddssamtal hållas med den nyanställda. Till ledning för dessa samtal har polisintendent Rimér och rotelchef Holmblad utfärdat en särskild instruktion;

” 1. Ett effektivt infiltrationsskydd kräver inte endast personalkontroll utan även säkerhetsinformation till den nyanställda genom skyddssamtal. Därvid bör klargöras att skyddssamtal tillkommit för att skapa ett bättre skydd för säkerhetsavdelningens verksamhet och för att hjälpa och vägleda den nyanställda att på ett tillfredsställande sätt från säkerhetssynpunkt fullgöra ett ansvarsfullt arbete.

2. Personalkontrollroteln (A 22) skall fr o m 1980-01-01 hålla skyddssamtal med nyanställd personal. Vid nyanställning inom läns- eller regionssektion hålls skyddssamtal genom respektive regionalchefs försorg.

3. Den nyanställda skall kallas till skyddssamtal i omedelbar anslutning till anställningen. Efter att skyddssamtal hållits skall det antecknas dagen för detta, vem som hållit samtalet och om något anmärkningsvärt framkommit.

4. Skyddssamtal bör om möjligt få en enhetlig utformning. En viss anpassning till den nyanställdes befattning, arbetsuppgifter, tjänsteålder o d måste helt naturligt ske. Ett skyddssamtal bör i stort sett innehålla en information/orientering om följande;

- a) att tjänst i skyddsklass 1 är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och att vederbörande därför blir registrerad med spär och omkontroll vart femte år,
- b) att visad olämplighet för säkerhetstjänsten kan medföra omplacering till annan tjänst,
- c) att olika former av spioneri förekommer, typ militär-, industri-, ekonomi-, och politiskt spioneri,
- d) värvning av agenter sker genom ekonomisk eller annan ersättning,
- e) utnyttjande av personer som har dålig ekonomi, alkohol- och narkotikaproblem, är sexuellt avvikande etc,
- f) provokation vid besök i öststater (kontakt bör tas med arbetsgivaren före resor till öststaterna),

- g) infiltration,
- h) grupper som vill störta vårt demokratiska samhälle med våld,
- i) att anmälan till överordnad skall ske vid försök till övertalning till illojala handlingar eller vid iakttagelser av säkerhetsintresse på arbetsplatsen,
- k) att ändrat civilstånd skall anmälas".¹⁵

Utredningen menade vidare att den anställda vid RPS/Säk måste finna sig i såväl kartläggning av personliga förhållanden¹⁶ som kroppsvisitation i samband med utpassering.¹⁷ Uppgifter om de anställda borde fortsättningsvis ej förvaras i det centrala ADB-registret utan istället i ett särskilt register vartill endast den högsta ledningen skulle ha tillgång.¹⁸ Samtliga anställda vid RPS/Säk har livslång tystnadsplikt, vad det gäller deras arbete i RPS/Säk och detaljerna kring detta.¹⁹

1980 utfärdade Justitiedepartementet särskild hemligstämplad förordning om rekryteringen till den särskilda polisverksamheten.²⁰

"Säpo har numera också fått möjligheter att göra sig av med folk som visar sig inte hålla måttet för polistjänst av det här slaget. Det har kommit till nya hemliga förordningar som reglerar detta, onekligen ett högst rimligt avsteg från Åmanlagarna".²¹

De förslag 1979 års särskilda juristkommission presenterade byggde i viss utsträckning på en utredning RPS/Säk själv påbörjat efter beslut av RPS styrelse 78-06-06,²² slutfört i januari 1979 och som avsåg säkerhetspolisens fortsatta organisation. Jag återkommer till den i nästa avsnitt. Rikspolisstyrelsen nöjde sig emellertid inte därmed. I en skrivelse från den 27 juni 1979²³ beslöt RPS att informationen till lekmanaledamöterna i styrelsen skulle vidgas och göras mer regelbunden:

"Säkerhetsfrågor tenderar att bli mer komplicerade och alltmer uppmärksammade av allmänhet och företrädare för massmedia.

Det är även av dessa anledningar angeläget att parlamentarikerna i ökad utsträckning deltar i säkerhetsverksamheten.

Det är viktigt att informationen om den särskilda polisverksamheten och möjligheterna till insyn utformas så, att ledamöterna ges ingående del av verksamheten som kommit att framstå som mest kontroversiell (telefonkontroll, nationell och internationell extremism samt terrorism) för att kunna utåt svara för att vidtagna åtgärder står i överensstämmelse med av statsmakten lämnade direktiv.

Det är dock lika angeläget att de parlamentariska ledamöterna inte deltar i säkerhetstjänstens operativa ledning eller i andra beslut än dem som anges i föreskrifterna. Säkerhetstjänsten måste framstå som en helt opolitisk och klart polisiär organisation.

(. . .)

Styrelsen har därför beslutat att informationen till de parlamentariska ledamöterna skall omfatta följande områden.

1. Ärendefrekvens och aktuellt säkerhetsläge inom olika områden.
2. Telefonkontrollverksamhet, antalet pågående kontroller och grunderna för besluten.
3. Förestående eller inledda större förundersökningar vilka kan bli särskilt uppmärksammade.
4. Åtgärder som refereras eller kan förväntas bli refererade i massmedia.
5. Principer rörande det internationella samarbetet.
6. Allmän presentation av den särskilda polisverksamhetens olika områden genom föredrag och studiebesök”.

De parlamentariska representanterna i RPS styrelse skall alltså i fortsättningen ta mer aktiv del av arbetet. Lekmannaledamöterna kommer ”i ökad utsträckning ges tillfälle att genom besök vid de olika enheterna följa verksamheten och därigenom utöva kontrollfunktion”.²⁴ Föredragningarna inför justitieministern, statssekreterarna i justitiedepartementet och statsrådsberedningen skall liksom tidigare alltjämt ske ”minst en gång i månaden”.²⁵

Sammanträdesfrekvensen ökades fr o m den 1 januari 1980 till den dubbla. Försättningsvis skall man med undantag för juli och augusti sammanträda två onsdagar i månaden, vilket innebär 22 sammanträden varje år. Det är emellertid endast ett av de två månatliga sammanträdena som ”före-

trädesvis" skall behandla frågor som sammanhänger med den särskilda polisverksamheten.

"Vid dessa sammanträden skall ledamöterna ta ställning inte bara till utlämnande av uppgifter ur polisregistret för personalkontroll utan också till frågor i anslutning till införande av uppgifter i registret".²⁶

9.3. Säkerhetspolisens nuvarande organisationsstruktur

Den 15 januari 1979 hade RPS/Säk slutfört en internutredning om säkerhetsavdelningens fortsatta organisation. Slutsatserna presenterade i en hemlig rapport som RPS styrelse behandlade i plenum den 7 februari samma år.²⁷ På basis av RPS/Säk:s rapport redovisade RPS den 26 februari 1979 för regeringen ett förslag till översyn av verksamheten och organisationen vid dess säkerhetsavdelning.²⁸ Den 1 juli 1979 påbörjades omorganiseringen som kom att ta ca ett år att genomföra. Några större förändringar var det inte fråga om.

"Förändringarna har särskilt gällt verksamheten vid Byrå B. Allmänt sett har den nya organisationen lett till en rak lednings- och ansvarsfunktion inom de olika verksamhetsgrenarna".²⁹

Omorganiseringen innebar i huvudsak följande:

Ett särskilt *sekretariat* inrättades som lednings- och serviceorgan åt avdelningschefen. Sekretariatet ansvarar för en "kvalificerad och övergripande bearbetning och analys".³⁰

Byrå A inriktar alltjämt sitt arbete på säkerhetsskyddstjänsten. Byrån är, liksom B och C, indelad i flera sektioner, som vardera i sin tur indelas i enheter, de flesta benämnda rotlar.³¹

Under Byrå A sorterar bl a en signalspaningssektion, en försvarsenhet, en teknisk rotel och en enhet för intern utbildning.

Säkerhetsunderrättelsetjänsten faller under *Byrå B*. Denna byrå har främst att rikta in sig på sådant arbete som rör rikets

yttre säkerhet. Det rör sig i stor utsträckning om rent spaningsarbete.

Kansliet benämns fortsättningsvis *Byrå C*. Denna byrå ansvarar för personregistret³² samt för handläggningen av administrativa rutiner såsom utbildning, löne-, personal- och budgetfrågor.³³ I avsnitt 11.1.3. redogörs närmare för registrets nuvarande uppbyggnad.

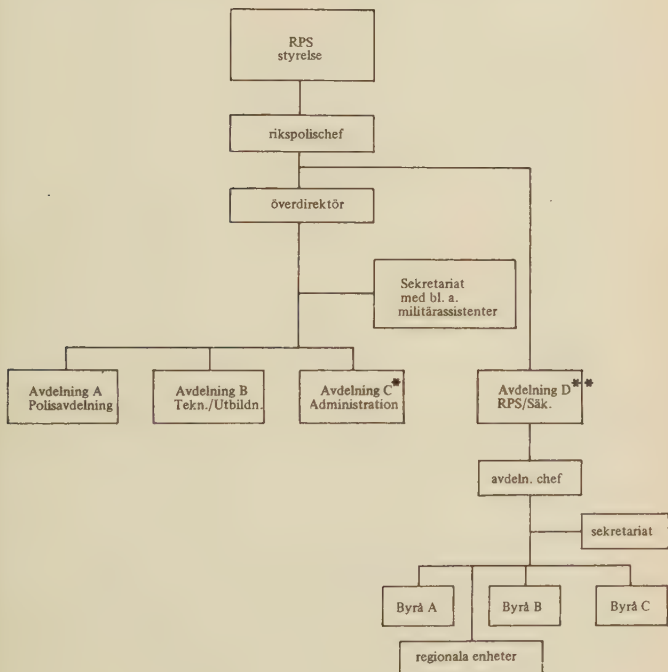
Den följande beskrivningen bygger väsentligen på en genomgång av det s k SA-diariet för åren 1979 och 1980. SA-diariet ser ut på följande sätt; Ärenden för ett visst år – för de aktuella åren knappa ettusenfemhundra ärenden per år – samlas i en pärm. Diarienumret för ett visst ärende anger dels år och dels ärendenummer. Vidare anges inledningsvis nästan alltid vilken typ av ärende det är frågan om enligt ett för hela polisväsendet gemensamt kodsysteem. Ärendekoden består av tre siffror. För varje ärende anges också, genom en kortfattad språklig beskrivning, vad ärendet handlar om, t ex "Personalkontroll – skyddsklass 2 vpl personal. Överbefälhavaren". Härutöver anges slutligen ofta, men inte alltid, en rotelbeteckning, t ex A 22. Någon gång anges endast t ex A 22, vilket då måste beteckna just *rotel* A 22.

Med ledning av den kortfattade beskrivningen av ärendet samt framförallt den rotelbeteckning som ofta anges i diariet har det varit möjligt att ge en ungefärlig beskrivning av säkerhetspolisens organisation under den angivna perioden. Den organisationsplan jag på detta sätt fått fram har också i delar bekräftats av t ex ett JK-ärende där telefonavlyssningsroteln betecknas med B 47.³⁴ Ändock måste jag reservera mig för att antalet rotlar ej är komplett samt understryka att den typ av ärenden som hänförs till de olika rotelbeteckningarna bygger på i första hand vad som angivits i den språkliga beskrivningen för respektive ärende och rotel. Den i diariet angivna ärendekoden har däremot inte spelat någon självständig roll för organisationsbeskrivningen. Inte heller har jag gjort något försök att med ledning av antalet ärenden söka bedöma omfattningen av verksamheten vid de olika rotlarna.

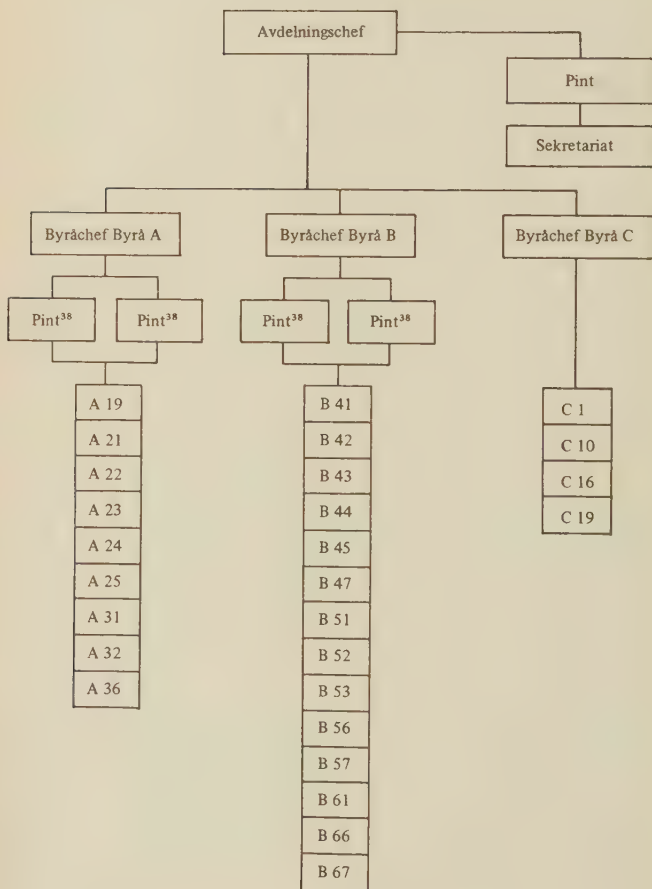
Det är svårt att ange den exakta organisationsstrukturen. Inte bara av den anledningen att den är hemlig,³⁵ utan kanske framförallt för att indelning i underenheter, särskilt under Byrå B, gjorts flexibel i syfte att minska sårbarheten.³⁶ Den återgivna organisationsstrukturen speglar emellertid RPS/Säk:s omfattning och väsentliga inriktning. Utan förändringar i

själva inriktningen av RPS/Säk:s verksamhet kan m a o ej annat än marginella förändringar av organisationsstrukturen ske.

Rikspolisstyrelsens organisation per den 1 januari 1981



RPS/Säk:s ungefärliga organisationsstruktur
per den 1 januari 1981



Den 1 januari 1981 bestod lekmannainslaget i RPS styrelse av Eric Jönsson (s), Bengt Konradsson (s), Essen Lindahl (s), Kjell Mattsson (c), Hans Peterson (fp) och Bertil Lidgard (m). Sven-Åke Hjälmsroth var, och är alltså, avdelningschef. Sture Höglund och Per-Göran Näss var byråchef för Byrå A respektive Byrå B. Den nybildade Byrå C, tidigare kansliet, stod under ledning av byråchef Olav Robertsson.

Under Byrå A sorterar minst 9 rotlar med följande arbetsområden:³⁹

- A 19 Utrustning, säkerhetsskydd.
- A 21 Säkerhetsskyddsundersökningar. Industriskyddsgruppen.
- A 22 Personalkontroll och skyddsklassindelning.⁴⁰
- A 23 Utbildning.
- A 24 Försvarsenheten.⁴¹
- A 25 Radiotillstånd.
- A 31 Radiokontrollrotel.⁴²
- A 32 Bombgruppen.⁴³
- A 36

Under Byrå B sorterar minst 14 rotlar, med den s k terroristroteln som den klart största roteln på hela avdelningen. Terroristroteln har således även egen Pint, Polisintendent:

- B 41 Personalkontroll anställda i utlandet.
- B 42 Politisk extremism.
- B 43 Teknisk rotel.
- B 44 Terroristroteln.
- B 45 Kryptoundersökningar etc.
- B 47 Telefonavlyssning.⁴⁴
- B 51 Misstänkt illegal radiotrafik, illegal telefonavlyssning etc.
- B 52 Personbedömning.⁴⁵
- B 53 Västmakterna.⁴⁶
- B 56 Sovjet och satellitstaterna.⁴⁷

- B 57 Asylärenden, remissvar till invandrarverket.
- B 61
- B 66
- B 67 Livvakter.⁴⁶

Under Byrå C sorterar slutligen minst fyra rotlar:

- C 1
- C 10 Personalrotel.
- C 16
- C 19

Fältorganisationen är uppbyggd med följande kommuner som centralorter:⁴⁸

- CU Uppsala
- DE Eskilstuna
- EN Norrköping
- EL Linköping
- FJ Jönköping
- GV Växjö
- HK Kalmar
- IV Visby
- KK Karlskrona
- MM Malmö
- MH Helsingborg
- NH Halmstad
- OG Göteborg
- PB Borås
- PV Vänersborg
- RS Skövde
- SK Karlstad
- TÖ Örebro
- VV Västerås
- WF Falun
- XG Gävle

YS Sundsvall
ZÖ Östersund
ACU Umeå
BDL Luleå

Fältorganisationen sysslar väsentligen med ren spaningsverksamhet. Det skall finnas minst en kontaktman i varje polisdistrikt. Assistenttjänsterna, dvs de lägre befattningarna i den lokala polisorganisationen, består av poliser på de lokala enheterna som får rycka in när de behövs. Assistenterna alternerar således mellan vanlig polistjänstgöring och uppdrag för säkerhetspolisen. Polisinspektörer och högre tjänster i fältorganisationen sysslar däremot enbart med verksamhet för RPS/Säk:s räkning.

”Den del av fältorganisationen som finns i Stockholm är helt integrerad med den centrala ledningen. Denna fältpersonal ingår sålunda i de två byråernas personal. I övrigt utgöres fältorganisationen av ett antal säkerhetssektioner förlagda på olika orter i landet. Dessa sektioner lyder direkt under rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och är alltså inte underställda lokal polischef”.⁴⁹

9.4. RPS/Säk:s arbetsuppgifter

Enligt instruktionen för RPS (1965:764) leder rikspolisstyrelsen säkerhetspolisens verksamhet. I FAP (föreskrifter och anvisningar för polisväsendet) 403:3, gällande från den 15 september 1979, har rikspolisstyrelsen preciserat vilka brottsutredningar och övriga ärenden som skall handläggas av säkerhetsavdelningen.

Det rör sig i första hand om brott uppräknade i BrB 18:1-4 och 19:1-8 samt 10 och 12. Efter särskilt beslut av RPS har säkerhetsavdelningen vidare att handlägga, eller medverka i handläggningen av, brott enligt BrB 13:1-5 samt 7-8, 19:9 och 11, 20:3 samt ävensom andra gärningar belagda med straff

enligt BrB, förutsatt att synnerliga skäl talar för säkerhetspolisens medverkan i utredningen. Säkerhetsavdelningen har slutligen även att handlägga, eller medverka i handläggningen av, utredningar som har sin bakgrund i brott mot SekrL, förutsatt att brottet angår rikets säkerhet,⁵⁰ samt, om gärningen är av särskilt farlig art, brott enligt §§ 1 och 3 Lag (SFS 1940:358) med vissa bestämmelser med skydd för försvaret, Lag (SFS 1975:371) om förbud mot spridande och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder, delar av luftfartslagen (SFS 1957:297) och luftfartskungörelsen (SFS 1961:558), §§ 4-16 förordningen (SFS 1976:935) om skydds- och kontrollområde såvitt avser utlänningars uppehållande inom dessa, samt utlänningslagen (SFS 1980:376), i de stadganden som motsvarar § 64 i den äldre utlänningslagen (SFS 1954:193). Härutöver har RPS/Säk att följa upp och ingripa mot exil- och terroristorganisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person. Säkerhetsavdelningens ansvar begränsar sig härvidlag ”i princip . . . till kontaktverksamhet och spaning för kartläggning och analys, främst av sådana organisationers målsättning och metoder”.⁵¹ Det åligger vidare säkerhetsavdelningen att hålla förhör i utlänningsärende, då utlänningen misstänks ha uppgivit falsk identitet eller av annat särskilt skäl misstänks ha kommit till Sverige i syfte att försöka begå brott mot rikets säkerhet.⁵² ”I särskilda fall” håller säkerhetsavdelningen även förhör i ärende angående politisk asyl.⁵³ Slutligen ansvarar säkerhetsavdelningen för fullgörandet av personskydd och tekniska undersökningar vid statsbesök och liknande händelser.⁵⁴

Såvitt avser den säkerhetsunderrättelsetjänst, som Byrå B på RPS/Säk har ett särskilt ansvar för, hör till denna ”inhämtning, bearbetning och delgivning av sådan information som den polisiära och militära säkerhetstjänsten behöver för att kunna bedöma och bekämpa angrepp mot landets yttre och inre säkerhet (. . .) Underrättelseverksamhet, infiltration, desinformation, ryktesspridning, sabotage och uppvigling är exempel på verksamhet som under ovan angivna betingelser (antingen

brott jämlikt främst kap 13, 16, 18, 19 eller 21 BrB eller annan verksamhet syftande till att till främmande makts förmån undergräva vår försvarsförmåga eller förbereda angrepp mot riket, DT) kan betecknas som säkerhetshotande".⁵⁵ Härutöver har man att i fredstid lämna underlag för bedömning om beredskapen behöver höjas.⁵⁶ FAP 403:3 får således beskrivas som förhållandevis detaljerad vad det gäller den verksamhet som väsentligen handläggs av Byrå B på RPS/Säk. Däremot saknar FAP 403:3 t ex materiella regler vad det avser handläggningen av personalkontrollärende, utan hänvisar i denna del endast till PKK.⁵⁷ Enligt RPS uppfattning saknas det behov av sådana särskilda föreskrifter.⁵⁸

Avdelning III. Personalkontroll

Personalkontroll innebär att sökande till och innehavare av skyddsklassad tjänst eller uppdrag inför tjänstetillsättningsbeslut eller motsvarande och därefter med vissa mellanrum skall kontrolleras mot säkerhetspolisens register. Såväl förfarandet som frågan om vilka uppgifter som får registreras i respektive utlämnas ur detta register regleras sedan den 1 oktober 1969 i en offentlig författning — Personalkontrollkungörelsen, PKK, SFS 1969:446 — med därtill hörande öppna och hemliga tillämpningsföreskrifter.

Kungörelsen har fram till dags dato ändrats vid nio tillfällen; SFS 1969:545, 1971:108, 1972:505, 1974:52, 1976:110, 1981:982, 1983:350, 1983:764 och 1985:403. Ändringarna har i de flesta fall endast inneburit att antalet personalkontrollberättigade myndigheter och företag utökats. Genom SFS 1972:505 ändrades dock PKK § 2 såtillvida att regeringen, och inte längre rikspolisstyrelsen, fortsättningsvis hade att utfärda de föreskrifter som närmare styr vad RPS/Säk får föra in i sitt register. I september 1972 utfärdades öppna sådana föreskrifter, vilka i april 1973 kompletterades med mer detaljerade och denna gång kvalificerat hemliga tilläggsföreskrifter.¹ Dessa ersattes i sin tur den 1 januari 1982 med en förordning, även denna kvalificerat hemlig.

Genom SFS 1983:764 genomfördes den hittills mest genomgripande revideringen av kungörelsen. Syftet härmed uppgavs vara bl a att reducera det relativt höga antalet skyddsklassplacerade tjänster.

I den fortsatta framställningen under denna avdelning presenteras, inledningsvis efter en kortare redogörelse för Leander-fallet och Europakommissionens rapport i detta ärende, de nu gällande reglerna för personalkontroll. Utgångspunkten för den rent semantiska analysen är, som Strömholm beskrivit den, ”dels föreställningen, att själva det språkliga, grammatiska *sammanhanget* kan ge information om en eljest oviss innebörd i ett stadgande, *dels* idén att rättstill-

lämpningen har att räkna med att lagstiftaren känner till och bemödar sig om att respektera *den elementära logikens* krav på motsägelsefrihet i lagen”.² I så måtto kan man alltså säga att min tolkning av reglerna i PKK bygger på en traditionell juridisk metod. Vid tvivelsmål rörande den korrekta tolkningen av ett stadgande har jag sökt ledning i olika officiella offentliga utredningar, utskottsbetänkande och liknande samt försökt — möjligen med undantag för PKK § 2 — följa den rekommendation JO³ givit för tolkningen av PKK; ” I den mån tvivelsmål uppkommer vid tolkningen bör den för den enskildes rättssäkerhet den gynnsammaste lösningen väljas. Sedan kungörelsens innehåll fastställts på detta sätt konfronteras denna bild i varje särskilt avsnitt med det empiriska resultat undersökningen lett fram till. Dispositionen följer inte PKK:s paragrafnumrering utan utgår istället från handläggningen av ett personalkontrollärende. I kapitel 11 redogörs först för vilken typ av uppgifter säkerhetspolisen registrerar och som därmed kan komma att användas i personalkontrollärenden och därefter reglerna för vilka uppgifter som får utlämnas. Det följande kapitlet — kapitel 12 — handlar om vilka som har rätt och skyldighet att utföra personalkontroll av innehavare av och sökande till tjänster såväl inom den egna myndigheten/företaget som tjänster utanför densamma, där myndigheten/företaget p g a andra regler än de i PKK nämnda har skyldighet att biträda med personalkontroll. Antalet skyddsklasspacerade tjänster och vilken typ av tjänst och uppdrag det är frågan om behandlas i kapitel 13. I kapitel 14 redogörs för handläggningen av ett personalkontrollärende, från det att arbetsgivaren tar initiativ till sådan kontroll, över rikspolisstyrelsens handläggning av begäran, och åter till arbetsgivarens prövning av de uppgifter som kan ha framkommit med anledning av personalkontrollen.

Kapitel 10. Leanderfallet

Det empiriska materialet som presenteras i denna avhandling bygger i stor utsträckning på vad som framkommit genom s k aktionsforskning. Aktionsforskningen består i detta sammanhang dels i att jag fungerat som ombud för en rad olika personer som varit föremål för personalkontroll, dels i att jag själv bedrivit processer i syfte att få ta del av allmänna handlingar. Det material som därvid framkommit återfinns väsentligen i akten, och inte i domen eller beslutet. Det är frågan om yttrande till regeringen inför beslut i personalkontrollärende, olika promemorier som RPS/Säk sammanställt inför prövning i RegR och, kanske framförallt, de förklaringar regeringen avgett till Europakommissionen i samband med Kommissionens prövning av det s k Leanderfallet. Det sistnämnda fallet har således kommit att spela en mycket stor roll såväl när det gäller att hos författaren skapa kunskap och förståelse för funktionssättet hos det svenska personalkontrollsystemet i allmänhet som när det gäller att få auktoritativt besked om den faktiska tillämpningen av olika bestämmelser i personalkontrollkungörelsen.

Genom det s k Leanderfallet har således framkommit bl a följande uppgifter, uppgifter som skulle varit svåra att på annat sätt få fram;

- regeringens uppfattning om vilka rättssäkerhetsgarantier som kringgärdar det svenska personalkontrollsystemet och värdet av dessa, se avsnitt 11.2.,
- att det utöver reglerna i PKK och de till PKK § 2 tillhörande tillämpningsföreskrifterna saknas ytterligare skriftliga anvisningar till RPS styrelse rörande handläggningen av personalkontrollärende, se avsnitt 11.2.,
- att PKK § 3 enligt regeringen innehåller en uttömmande uppräknig av de myndigheter och företag som är personalkontrollberättigade, se avsnitt 12.1.,
- att bestämmelserna i PKK till trots det hänt att personalkontroll begärts av flera sökande, trots att endast en tjänst varit utlyst, se avsnitt 14.1.2.,
- hur personalkontrollärende mera i detalj handläggs inom RPS, se avsnitt 14.3.2.,
- regeringens (cyniska) inställning till behovet av kommunikation i personalkontrollärende, se avsnitt 14.3.3.,
- att man från regeringens sida betraktar PKK endast som ett led i ett administrativt förfarande, där utlämnandebeslut av RPS styrelse saknar självständig betydelse, se avsnitt 14.4.1., samt
- att just personalkontrollärende hör till de undantag jämlikt SekrL 14:5 där behovet av sekretess får anses så stort att utrymme saknas för partinsyn och kommunikation, se avsnitt 14.4.3.1.

Det kanske allra tydligaste exemplet på Leanderfallets betydelse, när det gällt att få fram material om PKK:s faktiska tillämpning, är beträffande frågan om kommunikationsregeln i PKK § 13 tillämpas eller inte. Först sedan Europakommissionen i november 1983, efter det ärendet förklarades admissible och efter det att PKK § 13 ändrats, krävde klart besked från regeringen på frågan om det var sant eller ej, som jag påstått, att PKK § 13 i dess äldre lydelse aldrig tillämpats, tvingades regeringen i svarsbrev februari 1984 medge att detta var ett korrekt påstående, åtminstone såvitt avsåg den lägre skyddsklassen. Som jag bedömer det hade en sådan bekräftelse aldrig

kommit utan Europakommissionens medverkan. Leanderfallet kan vidare på goda grunder antagas vara incitament till den utredning RPS och justitiedepartementet tillsatte 1980 angående det svenska personalkontrollsystemet, en utredning som i oktober 1983 resulterade i den hittills kraftigaste revideringen av 1969 års PKK. Sammantaget har därmed det s k Leanderfallet kommit att spela en så central roll i denna undersökning och över huvud när det gäller den nuvarande utformningen av PKK att det enligt min mening finns anledning att inledningsvis ge en kort redogörelse för fallet, varvid särskilt skall redovisas Europakommissionens överväganden när man den 6 juli 1985 beslöt föra ärendet till Europadomstolen för slutlig prövning.

Torsten Leander är född 1951 och har större delen av sitt yrkesverksamma liv arbetat som snickare. Hans politiska bakgrund innefattar tidigare medlemskap i SKP och Clarté, medlemskap i tidskriften Folket i Bild/Kulturfront samt fackliga uppdrag, dels i Svenska Byggnadsarbetarförbundet och dels i de värnpliktigas fackliga organisation. Leander var närvarande på den s k värnpliktsriksdagen i Örebro 1972, då det visade sig att RPS/Säk bevakade mötet och i samband därmed kategoriserade talarna enligt visst system, vars innehåll man ännu inte fått full klarhet i.

I februari 1979 träffade Leander i Stockholm av en tillfällighet en tidigare bekant, Svante Warfvinge, som arbetade som museiintendent på Marinmuséet i Karlskrona. Leander, som var uppväxt i Karlskrona och fortfarande hade starka anknytningar dit, passade då på att fråga Warfvinge om det fanns någon möjlighet till anställning på muséet. Intresset för museal verksamhet hade Leander ärvt av sin far, som arbetat i Karlskrona som museiintendent och landsantikvarie.

Kontakterna med Warfvinge utvecklades under den påföljande sommaren därhän att överenskommelse ingicks om att Leander skulle få anställning på marinmuséet som vikarie-
rande museitekniker och konservator. Den 9 augusti 1979 begärdes personalkontroll av Leander och den 20:e samma månad påbörjade Leander sin anställning. Resultatet av per-

sonalkontrollen hade då ännu inte tillställts arbetsgivaren. Efter en dryg veckas arbete förklarade museichefen von Busch för Leander att den fackliga organisationen reagerat negativt på att museet anställt Leander utan att i vederbörlig ordning utlysa tjänsten. Von Busch förklarade att han i anledning härav var tvingad att utlysa tjänsten samt i anställningsbeviset för Leander ange att dennes anställning endast omfattade perioden 20-31 augusti. Någon som helst tvekan om att Leander skulle få fortsätta arbeta även efter denna periods utgång, för det fall att besked i personalkontrollärendet inte oimintetgjorde detta, rådde emellertid inte. Anställningsbeviset till trots skulle Leander alltså fortsätta att arbeta som om inget hade hänt. Under dagen måndagen den 3 september återkom emellertid von Busch till Leander och meddelade att säkerhetschefen på Örlogsbasens säkerhetsavdelning kritiserat museichefen för att denne låtit Leander påbörja sin anställning innan resultatet av personalkontrollen ännu inhämtats. Leander fick därför lämna arbetsplatsen i avvaktan härpå. Den 25 september kunde museichefen meddela Leander att denne som ett resultat av s k "utfall" i personalkontrollärendet ej längre kunde få behålla sin anställning på museet. Museichefen själv kände ej till anledningen till att Leander underkänts i personalkontrollen och förklarade att han f ö saknade varje "möjlighet att påverka sådant beslut".¹

Sedan det visat sig att varken museichefen eller säkerhetschefen på örlogsbasen kunde närmare precisera vad slags information i personalkontrollärendet som diskvalificerat Leander för fortsatt anställning på en i säkerhetshänseende såpass ofarlig tjänst beslöt Leander att besvara sig i ärendet. Bortsett från att han naturligtvis var intresserad av att behålla tjänsten — Leander och hans familj hade redan flyttat till Karlskrona — var han också intresserad av vad i hans förflutna som gjorde honom till en i vart fall potentiell säkerhetsrisk. Leander besvarade sig alltså. Chefen för marinen angav endast att marinen ej var ansvarig för anställningsbeslutet och att man beträffande innehållet i de utlämnade uppgifterna endast kunde meddela att "Verkställd kontroll har lämnat sådant underlag för Che-

fens för Marinen personbedömning från säkerhetssynpunkt att beslut fattats att Ni ej godtas".² Leander besvärade sig till regeringen och begärde *dels* få reda på varför han underkänts i personalkontrollen, *dels* att regeringen måtte "med upphävande av Chefens för marinen personbedömning förklara mig godtagbar för den tillfälliga anställning jag under ett par veckor innehaft vid marinmuseum i Karlskrona, oavsett om jag har utsikt att återfå befattningen eller inte". I regeringsbeslut den 14 maj 1980 beslöt regeringen lämna besvären utan bifall,³

"Frågan om någons lämplighet för en tjänst kan komma under regeringens bedömande endast i ärende om tillsättning av tjänst. Leander har inte hos regeringen anfört besvär i tjänstetillsättningsärende. Hans yrkande att regeringen skall förklara honom godtagbar för ifrågavarande tillfälliga anställning kan därför inte tas upp till prövning.

Några särskilda omständigheter som enligt 13 § personalkontrollkungörelsen hade bort föranleda att Leander hade fått ta del av de uppgifter om honom som rikspolisstyrelsen har lämnat till överbefälhavaren kan inte anses föreligga.

Leanders framställning i övrigt innebär en begäran om medgivande att få utdrag av eller upplysningar om innehåll i polisregister.

Regeringen lämnar framställan om att få utdrag av eller upplysningar om innehåll i polisregister beträffande honom själv utan bifall.

Regeringen tar inte upp Leanders yrkande om personbedömning till prövning och lämnar framställningen i övrigt utan åtgärd".

Redan före regeringsbeslutet hade Leander, utan framgång, besökt byråchef Sture Höglund på RPS/Säk för att av denne mellan fyra ögon åtminstone få muntligt besked om varför han betraktades som en potentiell säkerhetsrisk. Däremot vände sig Leander aldrig till JO eller JK och begärde heller aldrig att få ta del av handlingarna såsom varande offentlig handling. Orsaken härtil var att det i andra personalkontrollärenden visat sig att sådana försök var meningslösa.

Leander vände sig därefter i slutet av samma år till Europa-

kommissionen till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna under återopande av att den behandling han utsatts för stått i strid med artiklarna 6 och 13 i 1950 års europeiska konvention till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna. Jämlikt artikel 6 är varje medborgare, vid fastställandet av sina civila rättigheter och skyldigheter, tillförsäkrad rätten till en opartisk, offentlig rättegång, varvid Kommissionen tidigare fastslagit att rätten att få åtnjuta ett gott anseende och rätten att få angrepp på detta anseende rättsligt prövat är en rättighet som faller under konventionens artikel 6. Jämlikt artikel 13 skall envar vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts äga effektiv möjlighet att få tala härå inför inhemsk myndighet. Leander hävdade nu för det första att det förhållandet att han ej fått ta del av det material som låg till grund för myndighetens beslut att avskeda honom innefattade en kränkning av artikel 13 samt för det andra att det förhållandet att besvären ej kunnat prövas av en opartisk domstol innefattade en kränkning av artikel 6.

Efter kortare tids skriftväxling registrerades ärendet hos Kommissionen den 12 januari 1980. Därefter följde en förhållandevis omfattande skriftväxling under några års tid, varvid Kommissionen ex officio beslöt att pröva om Leanderfallet innefattade kränkning av artiklarna 8 och 10 i konventionen. Enligt artikel 8 har envar rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, varvid emellertid undantag är tillåtna bl a för det fall att hänsynen till rikets säkerhet så kräver. Härvidlag krävs emellertid att det i dessa undantagsfall skall finnas substantiella rättssäkerhetsgarantier till skydd för den enskilde. Enligt artikel 10 har envar rätt till yttrandefrihet, innefattande bl a åsiktsfrihet. Undantag för denna rätt får ske endast i fall och under förutsättningar som korresponderar mot undantagsbestämmelsen till artikel 8.

Efter en muntlig hearing i ärendet den 10 oktober 1983, som försiggick i Strasbourg inför lyckta dörrar, beslöt Kommissionen förklara ärendet "admissible" såvitt avsåg artiklarna 8, 10 och 13, medan ärendet förklarades "inadmissible" såvitt avsåg den påstådda kränkningen av artikel 6.⁴ Med anledning

därav ställde Kommissionen ytterligare, nu förhållandevis precisa, frågor, främst riktade till regeringen, samt försökte utröna förutsättningarna för en förlikning i ärendet. I Leanderfallet innebar detta bl a att Kommissionen, på sätt inledningsvis nämnts, krävde ett klart svar från regeringen rörande frågan om PKK § 13 över huvud tillämpats beträffande den lägre skyddsklassen.

Sedan förlikningsförhandlingarna misslyckats sammanställde Kommissionen en rapport daterad den 17 maj 1985, som överlämnades till ministerkommittén. Den 6 juli samma år beslöt Kommissionen på basis av nämnda rapport begära att Leanderfallet prövades av Europadomstolen. Endast Kommissionen respektive regeringen i den klagandes hemland har möjlighet att föra ett klagomål till Europadomstolen för slutlig prövning. Vid tidpunkten för Kommissionens beslut i Leanderfallet hade endast fem svenska klagomål av Kommissionen förts vidare till Europadomstolen.

Såvitt avser Kommissionens överväganden så presenterades de alltså i ovan nämnda rapport av den 17 maj 1985. Härav framgår följande;

Såvitt avser den påstådda kränkningen av *artikel 8* anser Kommissionen inledningsvis det klarlagt att det var de uppgifter om Leander som utlämnades i personalkontrollärendet som fällde avgörandet när marinmuséets chef beslöt att inte, som överenskommet var, förlänga Leanders anställning. Dessa uppgifter refererar, enligt Kommissionen, uppenbarligen till Leanders agerande, organisationstillhörighet eller politiska sympatier "and must have been on an assessment of his behavior and possibly his personality". Därmed anser Kommissionen klarlagt att fråga varit om kränkning av artikel 8. Frågan blir därmed om sådan kränkning jämlikt moment 2 i samma artikel varit tillåten av hänsyn till rikets säkerhet. Härför krävs dels att densamma varit "necessary" av hänsyn till just det överordnade intresset rikets säkerhet samt att förfarandet skett "according to the law". Med det senare förstås, enligt Kommissionen följande;

"The word 'law' covers both written and unwritten law. The interference must have some basis in domestic law. The phrase refers primarily to domestic law, but it includes two requirements which go beyond simple compliance with the domestic law. These relate to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law. The two requirements are accessibility and foreseeability. This means that the citizen must have an indication that is adequate as to the legal rules which are applicable in a given case and he must be able — if necessary with legal advice — to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (para 66 of the Malone judgement). The Court furthermore stated as follows in the Malone case (para 67);

The phrase thus implies — and this follows from the object and purpose of Art 8 — that there must be a measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with rights safeguarded by paragraph 1 . . . Especially where a power of the executive is exercised in secret, the risks of arbitrariness are evident . . . ' "

Kommissionen redovisar därefter som sin uppfattning att PKK § 2 med tillhörande öppna tillämpningsföreskrifter från 1972 måste anses uppfylla kravet på att vara "in accordance with law". Detta gäller enligt Kommissionen även PKK i dess helhet, åtminstone såvitt reglerna kring handläggningen av ett personalkontrollärende. Kommissionen anser också att personalkontroll är "necessary in a democratic society" . . . "in the interests of national security", varvid Kommissionen diskuterar dessa begrepps betydelse.

Kommissionen anser alltså att personalkontrollförfarandet i och för sig måste accepteras som en nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Frågan blir därför om det svenska personalkontrollsystemet är omgärdat av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att det skall kunna accepteras.

Inför Kommissionen hade regeringen anfört tolv sådana garantier;

- 1) att personalkontrollförfarandet som sådant har gjorts offentligt känt genom att det regleras genom en öppen författning;
- 2) att det skett en differentiering av de skyddsklassplacerade tjänsterna i två olika skyddsklasser;
- 3) att endast relevant information får insamlas och vidarebefordras;
- 4) att personalkontroll endast får ske av den av de sökande som är mest kvalificerad för arbetet;
- 5) att riksdagsmän är medlemmar av RPS styrelse;
- 6) att kommunikation får ske i personalkontrollärende;
- 7) att eventuellt arbetsgivarebeslut i anledning av personalkontrollärende fattas av personalkontrollbegärande myndighet och ej av RPS;
- 8) att ett beslut att i anledning av personalkontroll ej anställa en arbetssökande kan överklagas;
- 9) att justitieministern övervakar personalkontrollsystemet;
- 10) att Justitiekanslern övervakar personalkontrollsystemet;
- 11) att Justitieombudsmannen övervakar personalkontrollsystemet, samt
- 12) att även Justitieutskottet övervakar personalkontrollsystemet.

Kommissionen granskade därefter vart och ett av dessa av regeringen anförda rättssäkerhetsgarantier. Därvidlag ansåg man bl a klarlagt att kommunikation normalt sker i den högre skyddsklassen, medan man på samma sätt ansåg klarlagt att kommunikation aldrig skett beträffande arbetssökande till eller innehavare av tjänst placerad i den lägre skyddsklassen. Kommissionen anser det därefter särskilt anmärkningsvärt att Leander saknade "normal way of appeal against the personnel control procedure". Angående den av regeringen anförda rättssäkerhetsgarantin, lekmanaledamöterna i RPS styrelse, konstaterar Kommissionen att dessa har möjlighet att kontrollera att säkerhetspolisen följer de för dem givna föreskrifterna. Detta kan man, enligt Kommissionen, inte bortse från även om det är svårt att fastställa effektiviteten

hos sådan kontroll. Kommissionen menar dock att man med viss säkerhet får anta att denna lekmanaledamöternas möjlighet att granska säkerhetspolisen med en viss automatik fungerar som en spärr mot otillbörligt användande av registret. Sammantaget innebär detta att Kommissionen, efter viss tveksamhet, accepterar lekmannainslaget i RPS styrelse som en acceptabel rättssäkerhetsgaranti — tveksamheten grundar sig i Kommissionens uppfattning att en svaghet i systemet ligger i att samtidigt som lekmännen är valda att bli utöva kontroll över systemet utgör de också själva en del av samma system. Eventuella felaktigheter belastar därmed även kontrollorganet.

Såsom acceptabla rättssäkerhetsgarantier accepterar Kommissionen vidare JO och justitieutskottet. Regeringen har nämligen, menade Kommissionen, kunnat visa på ett kontinuerligt informationsflöde mellan RPS/Säk och JuU. Vidare anses JuU, liksom JO, ha full insyn i RPS/Säks verksamhet. Däremot underkänns JK som rättssäkerhetsgaranti, eftersom JK är regeringens advokat, och således i viss utsträckning jävig.

Samttaget anser Kommissionen att den kontroll som utövas av JO, lekmanaledamöterna i RPS styrelse och JuU är betydelsefull. Eftersom varje land inom vissa gränser har en diskretionär rätt att bygga upp sitt eget säkerhetssystem och det svenska enligt Kommissionen är tillräckligt säkert ur rättssäkerhetssynpunkt, konkluderar Kommissionen med stöd i moment 2 till artikel 8 i Konventionen att någon kränkning av Konventionen i denna del inte skett. Kommissionen var enig i sin slutsats.

Såvitt avser den påstådda kränkningen av artikel 10 i Konventionen diskuterar Kommissionen dels om fråga varit av kränkning av Leanders rätt till åsiktsfrihet, och dels om fråga varit om kränkning av Leanders rätt att få ta del av information. Båda frågorna besvarades av en enig Kommission nekande.

Om det varit klarlagt att det var Leanders åsikter som legat till grund för registrering, skulle detta ha varit att betrakta

som en kränkning av rätten till åsiktsfrihet enligt artikel 10. Kommissionen förklarar emellertid att den inte fått ta del av *vilka* uppgifter som utlämnats om Leander. Av de uppgifter som framkommit i ärendet kan Kommissionen ej dra några mer långtgående slutsatser än att de om Leander registrerade uppgifterna "may to some extent refer to his political opinion", min kursivering. På samma grunder som anförts under artikel 8 anser därför Kommissionen att någon konstaterad kränkning av artikel 10 ej kan anses föreligga, särskilt som "the applicant cannot clearly substantiate that of registration of information on him did relate to his freedom to express opinions". Såvitt avser Leander rätt att jämlikt samma artikel ha fått rätt att ta del av information konstaterar Kommissionen kortfattat att artikel 10, med rätten till informationsfrihet, inte innefattar någon rätt att ta del av uppgifter om en själv som finns antecknade i polisregister.

Såvitt avser den påstådda kränkningen av Konventionens artikel 13 är Kommissionen oenig. Majoriteten (7) anser att någon kränkning av Artikel 13 inte visats, medan minoriteten (6) är av motsatt mening. Kommissionen är emellertid enig om att Artikel 13 och dess krav på att den klagande skall ha rätt till en "effective remedy" inte innefattar någon rätt till kommunikation av det registrerade materialet i personalkontrollärende.

Kommissionens resonemang i denna del av klagomålet kan sammanfattas enligt följande.

Inledningsvis sammanfattar Kommissionen de rättigheter klaganden har jämlikt Artikel 13, varvid framhålls bl a följande;

- alla som påstår att en mänsklig rättighet enligt Europakonventionen har blivit kränkt, såvitt avser behandlingen av dem själva, skall ha möjlighet att vända sig till en inhemsk instans för att få denna fråga prövad. Denna inhemska instans skall ha möjlighet att in casu vidtaga rättelse.
- det behöver inte vara fråga om en rättslig instans som genomför denna prövning, men den prövande myndigheten

skall ha en självständig ställning samt möjlighet att korrigera den felaktiga behandlingen på ett in casu tillfredsställande sätt.

- även om det skulle saknas möjlighet att i enlighet med vad nyss nämnts söka att få rättelse genom "single remedy" så kan "the aggregate of remedies" medföra att kraven i Konventionens Artikel 13 anses uppfyllda.
- Artikel 13 har en självständig betydelse och den myndighet/domstol som prövar frågan om brott mot Europakonventionen skall ha en självständig ställning och vara oförhindrad till att uppta klagomålet i hela dess vidd till en saklig prövning.
- Av det s k Klassfallet framgår att underlåtenhet att underätta telefonavlyssnad om att denne är eller har varit telefonavlyssnad enligt Europadomstolen ej är att betrakta som kränkning av Artikel 13. Härav drar Kommissionen slutsatsen att Artikel 13 inte heller kan anses innefatta någon rätt till kommunikation i personalkontrollärende. Kommissionen anser vidare att det mot denna bakgrund vore att hamna i ett cirkelresonemang att å ena sida acceptera sekretess i personalkontrollärende, såvitt avser den administrativa handläggningen, men å andra sidan kräva att den kontrollerade via t ex allmän domstol får rätt att ta del av uppgiften.

Efter att ha fastslagit ovanstående övergår Kommissionen till att pröva om Leander haft "an effective remedy for the alleged violation of Art 8". Regeringen hade anfört fyra olika sådana möjligheter, nämligen

- (1) möjligheten att söka tjänsten och besvara sig till regeringen
- (2) möjligheten att hos RPS begära att få ta del av vad som registrerats om den klagande, varefter avslag på sådan begäran kan begäras överprövat av i sista hand RegR;
- (3) möjligheten att vända sig till JO, samt
- (4) möjligheten att vända sig till JK.

Sedan Kommissionen prövat dessa fyra olika möjligheter anser man sig kunna konstatera att ingen av de anförda möjligheterna självständigt fyller kraven på "effective remedy" enligt Artikel 13. Kommissionen anser inte heller klarlagt att Leander haft någon reell möjlighet att uppnå rättelse ens genom att parallellt använda sig av samtliga fyra klagomöjligheter. Detta till trots ansåg emellertid majoriteten att "the aggregate of remedies, available to the applicant satisfied the conditions of Art 13 in the circumstances of the present case".

Minoriteten resonerar istället enligt följande. Inledningsvis slår man fast att om Leanders klagomål endast riktar sig mot det förhållandet att kommunikation ej skett i personalkontrollärende, så föreligger inte någon kränkning av Konventionens Artikel 13. Minoriteten anser emellertid, liksom i denna del majoriteten, att klagomålet även omfattar det förhållandet att det saknas inhemsk instans Leander kunde ha vänt sig till för att få rättelse. Till skillnad från majoriteten anser minoriteten att den samling ineffektiva "remedies" regeringen anført ej kan anses uppfylla kraven i Konventionens Artikel 13. Minoriteten konkluderade därför att Artikel 13 kränkts.

Kommissionen beslöt enhälligt att hänskjuta ärendet till Europadomstolen. Den 6 juli 1985 anmäldes ärendet för prövning i domstolen. Denna prövning, som sker på grundval av Kommissionens rapport, skall äga rum den 26 maj 1986.

Kapitel 11. Personalkontrollmaterialet

Personalkontroll avser i första hand kontroll mot av RPS/Säk förda register. I PKK finns regler om såväl vilken typ av uppgifter som får registreras — PKK § 2 —, som vilka uppgifter som får lämnas ut till personalkontrollbegärande myndighet eller företag — PKK §§ 8-10. Bestämmelserna om vilka uppgifter som får föras in i polisregister utgör den yttersta gränsen för vad som får lämnas ut i personalkontrollärende.¹ Dessa regler och deras tillämpning behandlas under 11.1. Regler om utlämnande av registrerade uppgifter behandlas under 11.2.

11.1. Vilka uppgifter registreras?

Reglerna om vilka uppgifter som får antecknas i de av säkerhetspolisen förda registren återfinns alltså i PKK § 2 med tillhörande tillämpningsföreskrifter. Stadgandet har allt sedan sin tillkomst 1969 framhållits som en garanti mot att de register som förs av RPS/Säk är rena åsiktsregister. Frågan om man kan acceptera stadgandet som en sådan garanti sönderfaller i två delar, nämligen dels i vad man lägger i begreppet åsiktsregister och dels i en analys av regelverket och dess tillämpning.

Det bör redan inledningsvis noteras att det eventuella förbud mot åsiktsregistrering som innefattas i PKK § 2 endast omfattar av RPS/Säk förda register och inte andra liknande register, förda av t ex IB eller FST/Säk.² Först genom RF 2:3, som trädde i kraft den 1 januari 1977, förbjöds även andra myndigheter att föra s k åsiktsregister. Förbudet i RF omfattar inte privat förda register. Sådana privata register får emellertid först efter tillstånd av Datainspektionen föras på data, Datalagen (SFS 1973:289) § 4 stycke 3. Datainspektionen får meddela sådant tillstånd endast om särskilda skäl föreligger. Å andra sidan omfattar tillståndskravet ej de fall där dataregister inrättats av enskild person eller uteslutande för personligt bruk, Datalagen § 2 stycke 3.³

Under delrubriken 11.1.1. diskuteras begreppet åsiktsregister, varefter en analys av regelverket följer i avsnitt 11.1.2. Registrats nuvarande uppbyggnad liksom undersökningens empiriska resultat i denna del presenteras i avsnitt 11.1.3.

Vad gäller frågan om *antalet* registerade i de av RPS/Säk förda registren kan jag inte redovisa några undersökningresultat. Det innebär inte att jag bedömt denna fråga som ointressant — tvärtom har jag försökt få fram uppgift härom, bl a genom att processa i frågan ända upp till Regeringsrätten.⁴ Regeringsrätten har emellertid, liksom RPS och Kammarrätten, gjort den bedömningen att uppgifterna är belagda med sekretess jämlikt SekrL 5:1 och att uppgifterna inte heller med förbehåll om tystnadsplikt jämlikt SekrL 14:9 kunnat utlämnas.⁵ Såvitt avser min framställan vari Regeringsrätten regeringsrådet Petrén av skiljaktig mening och ansåg att jag borde fått ta del av uppgifterna med förbehåll om tystnadsplikt.⁶ Av avdelning II har framgått att säkerhetspolisens register på goda grunder kan antagas omfatta åtminstone 150.000 namn.

11.1.1. Vad är åsiktsregistrering?

Debatten om säkerhetspolisens register och om det svenska personalkontrollsystemet har både i riksdagen och i massmedia till stor del gällt frågan om säkerhetspolisen för ett

s k åsiktsregister eller inte. Från vänsterhåll har konsekvent och ihärdigt påståtts att säkerhetspolisen på ett otillbörligt sätt fokuserat sitt arbete och sina misstankar på just samhällsmedlemmar med vänstersympatier. I undersökningens historiska avdelning, särskilt under avsnitten 8.2.1., 8.3.2. och 8.4., har redovisats några exempel som under åren diskuterats i bl a massmedia och som otvivelaktigt pekar i riktning mot att RPS/Säk visat ett betydande intresse för organiserade i och sympatisörer till olika vänsterfraktioner. Även denna undersökning, se särskilt nedan under avsnitt 11.1.3., pekar i denna riktning. Dessa beskyllningar om åsiktsregistrering har emellertid bestämt tillbakavisats av olika representanter för makthavarna – regering, justitieutskott, JO, JK, RPS styrelse m fl – som skall utöva kontroll över RPS/Säk:s verksamhet. Någon gång har medgetts att säkerhetspolisen *tidigare* fört vad som rimligen bör betecknas som åsiktsregister, och detta även efter det att det s k åsiktsregistreringsförbudet infördes i PKK 1969, men samtidigt har då alltid med skärpa understrukits att *nu* för säkerhetspolisen inte längre några sådana register.

Under de år jag arbetat med avhandlingen har jag naturligtvis i många olika sammanhang stött på den här diskussionen. Allt eftersom har jag kommit att bli allt mer övertygad om att bakgrunden till meningsmotsättningarna främst kan hänföras till tre olika skäl:

- a) "åsiktsregister" är ett negativt laddat ord som aldrig varit föremål för någon entydig begreppsdefinition,
- b) RPS/Säk:s register, mot vilket personalkontroll företas, är i första hand ett spaningsregister och inte ett belastningsregister, samt
- c) den totala sekretessen kring säkerhetspolisens registreringsgrunder och anvisningarna därtill.

I detta avsnitt skall i första hand diskuteras när ett register, vilket som helst, rimligen jämlikt normalt språkbruk bör klassificeras som ett åsiktsregister. Den fortsatta framställ-

ningen kan därmed, på ett sätt som präglar varje resonemang kring en stipulativ begreppsbestämning, sägas vara diskuterande normativ.

De två andra problemen (b) och (c), dvs om RPS/Säk:s register som ett spaningsregister och om sekretessen kring registreringsgrunderna, behandlas i de följande avsnitten 11.1.2. och 11.1.3., och har också tidigare berörts i undersökningens historiska avdelning, främst under olika delrubriker i kapitel 8.⁷

Den s k parlamentariska nämnden inleder i SOU 1968:4 med tillhörande remissvar en diskussion kring begreppet åsiktsregistrering, varvid man särskilt diskuterar säkerhetspolisens registreringsverksamhet i samband med personalkontroll.

Nämnden menar inledningsvis att man måste ha klart för sig att "vid personalkontrollen är (. . .) en prövning av *den abstrakta risken* det primära. Denna risk kan fordra beaktande även om den är ganska obetydlig, förutsatt att det är stora värden man vill skydda. Så är oftast fallet inom säkerhetssektorn. Det kan alltså icke nog understrykas vid en diskussion om säkerhetsavdelningens register, att man i viktiga säkerhetsbedömningar måste beakta i och för sig obetydliga omständigheter och antydningar till risk för opålitlighet. Det är ofta en kombination av flera sådana omständigheter och antydningar, som kan leda till att en person befinner sig ej lämpligen böra anföras i en säkerhetskänslig befattning. Dessa förhållanden måste sätta sin prägel på en seriös diskussion av frågan om säkerhetsavdelningens register. Vad nu sagts ger vid handen att det, såsom tidigare berörts, ur säkerhetssynpunkt kan vara viktigt att registreringen är relativt långtgående".⁸

"För att riket skall kunna skyddas mot risker av nu antydd art är det (därför) nödvändigt att registreringen blir tämligen omfattande. Härigenom kommer även lojala medborgare att bli antecknade i säkerhetsavdelningens register. Detta är oundvikligt om registret skall fylla sin uppgift. Eljest kan det inträffa, att anteckningar, som borde finnas hos säkerhetsavdelningen ej finns där".⁹

Nämnden går därefter över till att behandla frågan om relevansen av anteckningar om politisk åskådning. Här om uttalar man att "det kan vara och är väl i allmänhet så, att många anhängare till ett sådant parti (ytterlighetsparti, DT) sympatiserar med dess allmänna program men dock är lojala mot vår samhällsordning. Å andra sidan kan lojaliteten med fog ifrågasättas beträffande andra anhängare av partiet . . . Att draga gränserna mellan dylika grupperingar inom ett parti eller inom en meningsriktning torde — åtminstone då det gäller en så rutinmässig sak som registreringar — vara en utomordentligt svår och ibland omöjlig uppgift. Förekomsten av politiskt betingade säkerhetsrisker inom en politisk grupp eller ett politiskt parti leder därför till att uppmärksamhet måste ägnas åt gruppen eller partiet i sin helhet".¹⁰ Sådan uppmärksamhet framstår t o m såsom särskilt motiverad sedan nämnden anser sig kunna konstatera att "det finnes mycket som tyder på att man från kommunistiskt håll medvetet söker infiltrera polismyndigheterna och andra myndigheter av särskild vikt för rikets säkerhet. Sålunda har det visat sig att samma personer med kommunistisk anknytning sökt den ena säkerhetskänsliga befattningen efter den andra . . . Inom rikspolisstyrelsen har man gjort den uppskattningen, att utan den sällning, som kunnat ske vid personalkontroll med hjälp av registret, skulle man under senare år ha fått ett betydande inslag av skrivbiträden med ådagalagd kommunistasociation inom säkerhetstjänsten och försvaret. Sedan några år har även kunnat konstateras att den polisiära säkerhetstjänstens personal blir föremål för systematiska utfrågningsförsök. Bl a på grundval av nu relaterade förhållanden har nämnden funnit den slutsatsen närliggande att från kommunistiskt håll görs systematiska försök att infiltrera säkerhetstjänsten och försvaret samt att bakom detta måste ligga avsikter som icke kan vara förenliga med rikets intressen . . . Vad sålunda framkommit talar starkt för att den särskilda uppmärksamhet som ägnas de politiska ytterlighetsriktningarna måste bestå. Om man motsätter sig registrering, torde man samtidigt ha att acceptera, att det i en kritisk situation kommer att finnas kommunister eller fascister på flera viktiga poster inom totalförsvaret".¹¹

Sedan nämnden menat sig kunna fastslå såsom självklart att det inte ligger något besvärande eller vanhedrande i att bli antecknad för politisk uppfattning, går man vidare och säger att registreringen av kommunister, mot bakgrund av vad som nyss anförts, icke är att betrakta som åsiktsregistrering.¹²

Därefter konkluderar nämnden att säkerhetspolisen även i fortsättningen inte bara skall ha rätt att anteckna politisk uppfattning utan dessutom *bör* notera sådan. Den enda begränsning nämnden var beredd att föreslå var att när inga andra uppgifter rörande den personalkontrollerade finns antecknade än dennes medlemsskap i ett visst parti, så *bör* upplysning härom *inte alltid* utlämnas i personalkontrollärende.¹³

I ett utkast till remissuttrande över SOU 1968:4 ställde sig RPS inledningsvis avvisande till eventuella inskränkningar i rätten att anteckna uppgifter; "Varje begränsning av möjligheterna till registrering av uppgifter som i det fortlöpande spanings- och utredningsarbetet erfordras för säkerhetstjänsten innebär att även målsättningen minskas i motsvarande mån. Rikspolisstyrelsen skulle därför tolka eventuella direktiv om begränsningar på sådant sätt att riskerna primärt inte skall beaktas inom den eller de sektorer som eventuellt ej får registreras". Den senare passusen uteslöts emellertid ur RPS remissvar, där RPS istället understryker att säkerhetsavdelningens register är ett arbetsregister och att däri registrerade personer ej enbart p g a denna omständighet kan betraktas som säkerhetsrisker. "Det är över huvud orimligt att ställa krav på någon form av belastning såsom säkerhetsrisk innan anteckning om person eller händelse får verkställas i ett polisregister . . . Personalkontrollen får ses som ett led i den brottspreventiva verksamheten i vilken redan den abstrakta faran är avgörande". Uppställandet av "vissa sannolikhetskrav i fråga om misstanke" såsom krav för registrering, skulle enligt RPS med all säkerhet leda till att en rad brott, eller potentiella brott, mot rikets säkerhet ej kommer att uppdagas. "För att kunna fullgöra uppgiften att uppdaga bl a sådan verksamhet (bl a olika former av "subversiv" verksamhet, DT) måste redan obetydliga risker beaktas och varje indikation bedömas och bearbetas . . . För ett sådant bedömande talar även de stora demokratiska värden som skall skyddas genom brottsbalkens bestämmelser om de landsskadliga brotten . . . Därest Kungl Maj:t — liksom hittills — även för framtiden kommer att intaga samma uppfattning som utredningen torde det vara ofrånkomligt att i viss omfattning anteckna uppgifter av olika slag som visar hän mot ytterlighetsuppfattningar. Skulle Kungl Maj:t däremot anse, att sådana anteckningar ej må göras för personalkontrollens fullgörande, innebär detta sålunda att person tillhörande ytterlighetsriktning må utan hinder därav vinna anställning på vilken säkerhetskänslig befattning som helst i totalförsvaret".¹⁴

Flera andra remissinstanser behandlade nödvändigheten av att RPS/Säk i sin verksamhet tilläts registrera den politiska uppfattningen hos landets medborgare;

JK:¹⁵ "Kritiken mot registret har närmast gällt registringen av medlemmar i politiska ytterlighetspartier och deras sympatisörer. Jag delar helt nämndens uppfattning att en sådan registrering i och för sig är nödvändig . . . Med hänsyn till den tolerans mot oliktankande som bör utmärka en demokratisk samhällsordning är det naturligen i och för sig olustigt att polisregistrering sker av vissa medborgare på grund av deras politiska uppfattning. Som nämnden framhållit är det emellertid med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet ojämförligt viktigast hur uppgifter ut registret utlämnas".

JO¹⁶: "Ideal om åsiktsfrihet och lika behandling oavsett åsiktsstillhörighet går inte att förverkliga fullt ut ens i det demokratiskt organiserade samhället . . . Under de labila politiska förhållanden som råder i världen synes en jämförelsevis hög kuppberedskap nödvändig, som innefattar en effektiv övervakning av mot samhället fientligt inställda eller eljest lojalitetssvaga personer eller organisationer. Utan en sådan övervakning från samhällsorganens sida skulle organen svika en av sina klassiska plikter, nämligen den att skapa trygghet för medborgarna. Vad det gäller är att skapa trygghet inte bara mot omstörtande och förrådande av samhället utan också mot sådant störande av samhällsordningen vilket kan förekomma som led i strävanden att underminera denna". Det kan följdaktligen inte enligt JO:s uppfattning "riktas någon avgörande invändning mot att den som är medlem av viss organisation — den må verka som en politisk partiorganisation eller på annat sätt — blir antecknad i registret på grund av sitt medlemsskap, om man erfarenhetsmässigt kan räkna med att bland medlemmarna, i en utsträckning som ej går att förbise, finns personer som är beredda att med olagliga medel främja syften som är främmande för vår demokratiska samhällsordning. En sådan metodik överensstämmer med beprövad och allmänt vedertagen prognosstatistik.

Med hänsyn till nu nämnda olika omständigheter är jag inte beredd att tillstyrka en ändring av direktiven till rikspolisstyrelsen i fråga om anteckning i spaningsregistret på grundval av tillhörighet till viss organisation. Jag förutsätter då givetvis att sådan tillhörighet inte tas till intäkt för registrering utan att det finns objektiva underlag som visar att medlemskapet med påtaglig statistisk frekvens predestinerar till handlingar som utgör risk för rikets säkerhet och att det konti-

nuerligt omprövas att denna förutsättning föreligger. Med medlemsskap i viss organisation bör under samma förutsättningar kunna likställas den som sympatiserar med organisationen". JO konkluderar i att "registreringen som sådan inte bör författningsregleras närmare än vad som skett. Det bör ankomma på regeringens och rikspolisstyrelsens diskretionära prövning hur långt man bör sträcka sig ifråga om registrering inom den av lagen om polisregister angivna allmänna ramen. Det ansvar under vilket nämnda organ verkar innebär en garanti för att medborgarnas integritet och frihet skyddas i görligaste mån".

Flera andra av remissorganen instämde i JO:s bedömning medan LO och, kanske framförallt, TCO ställde sig mer tveksamma.¹⁷ TCO föreslog därför att det skulle ankomma på regeringen, och inte rikspolisstyrelsen, att närmare bestämma grunderna för registrering i de av RPS/Säk förda registren. Genom en författningsändring 1972, se avsnitt 11.1.2., tillfredsställdes också slutligen detta önskemål från TCO och LO.

I PKK inflöt, till synes i strid med parlamentariska nämndens uppfattning, en särskild regel, PKK § 2, med vissa generellt hållna gränser för vilken typ av uppgifter som säkerhetspolisen för framtiden skulle tillåtas registrera. Stadgandet med tillhörande öppna tillämpningsföreskrifter granskas närmare i avsnitt 11.1.2. Redan här bör emellertid kunna konstateras att det s k åsiktsregistreringsförbudet i PKK § 2 inte innefattade något uttryckligt förbud för RPS/Säk att för framtiden notera politisk åsikt. Vad som förbjöds var att säkerhetspolisen *enbart* antecknade politisk uppfattning eller lät *enbart* denna politiska uppfattning föranleda registrering. Därmed kom det s k åsiktsregistreringsförbudet i PKK § 2 i praktiken att väl överensstämma med nämndens förslag, såvitt avsåg säkerhetspolisens fortsatta möjligheter att fästa särskild uppmärksamhet på vissa politiska ytterlighetsriktningar; "Vad särskilt beträffar uppgift om medborgares åsikter och sympatier konstaterar nämnden, att det i och för sig är mindre tillfredsställande att sådant registreras. Å andra sidan ligger grunden för registreringen icke i den politiska uppfattningen som sådan utan i risken för samhällsfientlig verksamhet. Denna risk samman-

faller, enligt vad nämnden funnit, så ofta med tillhörighet till politiska ytterlighetsriktningar, att hinder icke bör uppställas för registrering härav. Detta kan icke anses liktydigt med 'åsiktsregistrering'.¹⁸

Grunden för den parlamentariska nämndens resonemang är således att som åsiktsregister kan och skall endast betecknas register vars enda innehåll och syfte är att samla kunskap om vederbörandes åsikt. Som framgått av remissvaren är detta en uppfattning som delas av JO och JK. När uttrycket av en åsikt föranleder registrering på den grunden att den uttryckta åsikten innefattar "en abstrakt risk" för att personen *kan komma att handla lagstridigt* är det alltså enligt nämnden inte fråga om åsiktsregistrering. Om begreppet bestäms på detta sätt är jag beredd att ifrågasätta om det över huvud någon gång i något samhälle förekommit åsiktsregistrering.¹⁹ Anledningen till att en åsikt över huvud är intressant måste nämligen vara att varje åsikt i sig innefattar en benägenhet att handla på visst sätt i viss situation. Om man t ex uttrycker sin sympati för dödshjälp ligger däri självklart en — med den parlamentariska nämndens ord — abstrakt risk för att man i en viss given situation kommer att medverka till dödshjälp. På samma sätt kan en rad andra exempel hämtas från typiska brottsbalksbrott. Förklarar man att man vägrar erkänna äganderätten innefattar detta en viss risk för egendomsbrott. Förklarar man att man ser på sexuella förbindelser med egna barn som något naturligt och vackert rymmer denna förklaring en viss risk för incest. Risken att en person, som anser det svenska skattesystemet vara djupt orättvist, begår skattebrott måste rimligtvis vara större än för en person som sympatiserar med skattesystemet. Den som demonstrerar mot den svenska terroristlagen är också enligt säkerhetspolisen en potentiell terrorist, se avsnitt 11.1.3.

Såvitt jag känner till förekommer, bortsett från just säkerhetspolisens register, inte några register där folks åsikter i olika frågor har registrerats. Om det skulle visa sig att det i något fall förekom, t ex som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten, är jag övertygad om att det skulle väcka

en mycket kraftig och allmän reaktion samt ansett som oförenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet. Oavsett om fråga är om registrering av potentiella skattebrottslingar, grundat på att man, som JO uttrycker det, med "beprövad och vedertagen prognosstatistik" kan konstatera att de som är kritiska till vårt skattesystem är mer benägna att begå skattebrott än de som är positiva till det, eller fråga är om registrering av "potentiella säkerhetsrisker", grundat på samma typ av prognosresonemang, är det alltså jämlikt normalt språkbruk fråga om åsiktsregistrering. Så länge man registrerar folk för åsikter som kan innebära en "abstrakt risk" för en viss typ av handling i en viss situation, *men som ännu inte manifesterat sig i en konkret handling eller förberedelse till sådan konkret handling*, är registret ett åsiktsregister. Att det inte är politiskt gångbart att kalla den förordade registreringen åsiktsregistrering ändrar ingenting. En städerska städar, alldeles oberoende av om man kallar henne städerska, lokalvårdare eller hygien tekniker. Ett register, där en icke oväsentlig del av orsaken till registreringen är vederbörandes åsikter och inte hans handlingar är enligt normalt språkbruk ett åsiktsregister.

11.1.2. Det s k åsiktsregistreringsförbudet

Polisregisterlagen (SFS 1965:94) samt PKK § 2 ger regler om vad som får föras in i de av RPS/Säk förda registren.²⁰ Polisregisterlagen tillåter jämlikt § 2 polisen att i dess verksamhet i särskilt register införa de uppgifter de anser sig behöva för att kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i övrigt. Närmare föreskrifter om innehållet i polisregistret i allmänhet kan meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, RPS.

Som framgått av undersökningens historiska avsnitt, avdelning II, infördes i samband med att 1961 års hemliga brev rörande personalkontroll ersattes av en offentlig personalkontroll-

kungörelse en regel som uppgavs förbjuda RPS/Säk att för framtiden föra s k åsiktsregister. Fram till den 1 oktober 1969 var således RPS/Säk otvistigt oförhindrade att föra sådant register.

Enligt PKK § 2 i dess ursprungliga lydelse fick RPS/Säk inte längre göra anteckning i registren ”enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning” Fram till 1972 preciserades innehållet i det s k åsiktsregistreringsförbudet genom de av RPS utfärdade hemliga tjänsteföreskrifterna HT 15 (från 1969) och HT 16 (från 1970). Innehållet i HT 16, i de delar som detta är offentligt, har redovisats under avsnitt 8.3.1.

I samband med en författningsändring 1972 (SFS 1972:505) ändrades PKK § 2 såtillvida att det fortsättningsvis var regeringen och inte RPS som hade att genom särskilda tillämpningsföreskrifter precisera vad som närmare skulle förstås med det s k åsiktsregistreringsförbudet i PKK. Sedan författningsändringen 1972 har regeringen vid tre tillfällen utfärdat sådana tillämpningsföreskrifter; den 22 september 1972 utfärdades öppna och allmänt gällande tillämpningsföreskrifter. Den 27 april 1973 kompletterades dessa med kvalificerat hemliga tilläggsföreskrifter;²¹ vilka i sin tur den 3 december 1981²² ersattes av en förordning med vissa bestämmelser om verksamheten vid RPS/säk. Även denna förordning, som trädde i kraft den 1 januari 1982,²³ är enligt SekrL 5:1 hemlig såsom varande av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.²⁴ Genom SFS 1983:764 kompletterades slutligen PKK § 2 med ett tredje stycke. Fr o m den 1 oktober 1983 skall registret, om det inte med hänsyn till omständigheterna är obehövligt, tillföras uppgift som framkommit i samband med särskild personutredning i anledning av personalkontrollbegäran. PKK har därmed i dag följande lydelse;

”För den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdragande av brott mot rikets säkerhet m m föres polisregister vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen. I detta register får rikspolisstyrelsen anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten.

I polisregister som avses i första stycket får anteckning icke göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om tillämpningen av denna föreskrift meddelas av regeringen.

Beträffande den som avses tillträda tjänst som enligt 4 §

hänförs till skyddsklass 1 A skall uppgifter tillföras registret genom särskild personutredning, om detta inte med hänsyn till omständigheterna är obehövtigt”.

Den fortsatta analysen av PKK § 2 kan med utgångspunkt i frågan *varför* en person registreras uppdelas i tre kategorier av registrerade:

- (a) registrering av personer som oberoende av deras politiska sympatier kan befaras bedriva verksamhet som innefattar brott jämlikt BrB eller annat straffstadgande mot rikets säkerhet;
- (b) registrering av personer som är medlemmar i eller sympatisörer till organisation som regeringen beslutat beteckna som terroristorganisation; samt
- (c) registrering av person som är medlem i eller sympatisör till organisation, som – utan att regeringen för den skull beslutat beteckna organisationen som terroristorganisation – i antaget program har angivit att de skall verka för samhällets omvandling genom våld.

Såvitt avser den första kategorin registrerade (a) regleras RPS/Säk:s rätt att anteckna uppgift om dessa i PKK § 2, första stycket. Jämlikt detta stadgande får RPS/Säk anteckna varje tillgänglig uppgift om denna kategori misstänkta så länge som registreringen kan motiveras som ett led i RPS/Säk:s uppgift att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Grunden för registreringen måste således vara en *befogad misstanke* – jfr RF 1:9 med krav på att samtliga offentliga organ i sin verksamhet iakttar saklighet och opartiskhet – om att den registrerade deltar i eller kan komma att delta i någon form av sådan brottslig verksamhet som faller under RPS/Säk:s arbetsområde. RPS/Säk:s arbetsuppgifter är närmare specificerade i anvisningar av RPS, FAP 403:3, i denna undersökning återgivna i avsnitt 9.4. Av FAP 403:3 framgår att RPS/Säk i första hand har till uppgift att söka hindra och uppdaga högmålsbrott (BrB kap18) samt brott mot rikets säkerhet (BrB kap 19), men att RPS/Säk även kan ha att medverka i annan brottsutredning, förutsatt att brottet på något sätt berör rikets säkerhet *eller* fråga är

om exil- eller terrororganisation som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person *eller* fråga är om annat brottsbalksbrott där det enligt RPS uppfattning föreligger synnerliga skäl för medverkan av RPS/Säk. Därmed kan RPS/Säk:s arbetsuppgifter betecknas som vidsträckta, varav måste följa att de registreringar RPS/Säk gör med stöd av PKK § 2 första stycket också kan vara mycket omfattande. Å andra sidan krävs i dessa fall att registreringen grundas på misstankar om brottslig verksamhet. Registreringen måste vara ett led i en verksamhet syftande till att, *dels* förhindra den brottsliga verksamheten, *dels* få gärningsmannen gripen och fälld för eventuellt fullbordad gärning eller försök, förberedelse, medverkan eller stämpling därtill. I den del registrering i säkerhetspolisens register sker med stöd av PKK § 2, *första stycket*, kan alltså sägas vara fråga om sådan registrering som sker i varje kriminalpolisiär verksamhet. PKK § 2 första stycket korresponderar också direkt mot polisregisterlagen (SFS 1965:94) § 2 och tillför således inga särskilda regler för RPS/Säk:s verksamhet.

En sådan regel, specifik för säkerhetspolisens register, och i detta sammanhang aktuell för kategorierna (b) och (c) av de registrerade, återfinns däremot i PKK § 2, *andra stycket* vari anges att i säkerhetspolisens register får ingen anteckning ske *enbart* i anledning av den uppmärksammade personens politiska uppfattning. Den andra sidan av denna regel är ett medgivande av att politisk uppfattning får registreras som en av flera omständigheter. Mer precisa föreskrifter om hur regeln skall tillämpas meddelas genom särskilda föreskrifter utfärdade av regeringen. De tillgängliga öppna föreskrifterna från 1972 redovisas strax nedan efter en inledande semantisk analys av PKK § 2 i denna del. Denna inledande analys av det s k åsiktsregistreringsförbudet visar på två omedelbara svagheter.

För det första måste ordet *enbart* anses innefatta ett tillstånd att registrera politisk uppfattning om sådan anteckning kombineras med uppgift om annat förhållande. För det andra måste av orden *av det skälet* anses följa att detta andra för-

hållande i princip inte behöver antecknas, utan att det räcker att RPS/Säk nöjaktigt kan förklara vilket andra skäl det är som legat till grun för anteckning om politisk åsikt.
som legat till grund för

som legat till grund för anteckning om politisk åsikt.

Självordalydelsen i PKK § 2 innefattar alltså inte någon garanti mot att RPS/Säk för vad som enligt vanligt språkbruk brukar betecknas som ett åsiktsregister. En rättsregel som påstås *garantera* medborgarna skydd för rättigheter av något slag måste vara formulerad på ett sådant sätt att detta skydd till fullo täcks av lagtextens ordalydelse.

En rättslig analys av ett stadgande kan emellertid inte begränsas till en rent semantisk studie av regeln. Analysen måste omfatta allt tillgängligt material enligt gängse rättskällelära. Såvitt avser PKK § 2 innebär detta att de för forskaren tillgängliga tillämpningsföreskrifterna skall innefattas i analysen. De idag gällande tillämpningsföreskrifter utgörs av en särskild skrivelse från regeringen till RPS, daterad 22 september 1972, och 1981 års särskilda förordning med vissa bestämmelser om verksamheten vid RPS/Säk.²⁵ 1981 års förordning är till skillnad från 1972 års skrivelse hemligstämplad. Den fortsatta analysen kan därför endast bygga på PKK § 2 och de till stadgandet hörande öppna föreskrifterna från 1972. Dessa lyder som följer;

”Kungl Maj:t förordnar att vid tillämpningen av 2 § personalkontrollkungörelsen följande skall iakttagas.

I vårt land finns organisationer och grupper som bedriver politisk verksamhet som innebär att våld, hot eller tvång utnyttjas eller kan komma att utnyttjas som medel för att uppnå de politiska syftena.

Vissa organisationer har i antaget program angivit att organisationen skall verka för att omvandla samhället med våld. En stor del av sådana organisationers medlemmar kan emellertid anses aldrig komma att medverka till att vad som sålunda uttalats i programmet förverkligas. Enbart tillhörighet till sådan organisation skall därför inte utgöra skäl till att anteckna någon i säkerhetsavdelningens polisregister. Anteckning får dock ske,

om någon medlem i eller sympatisör med sådan organisation genom sina åtgärder har givit anledning till misstanke att han kan vara beredd att delta i verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat.

Vidare finns organisationer eller grupper som kan befaras här i riket eller i andra stater bedriva eller ha bedrivit politisk omstörtningssyftande verksamhet vari ingår utnyttjandet av våld, hot eller tvång som medel. Uppgift om medlem i eller sympatisör med sådan organisation eller grupp skall antecknas i säkerhetsavdelningens polisregister.

Ytterligare föreskrifter angående tillämpningen av 2 § personalkontrollkungörelsen meddelas av Kungl Maj:t efter förslag av rikspolisstyrelsen. Om vid den särskilda polisverksamheten framkommer omständigheter som kan föranleda ändring av de föreskrifter som Kungl Maj:t meddelat skall rikspolisstyrelsen avge förslag till sådana ändringar”.²⁶

Av PKK § 2 andra stycket och ovan återgivna tillämpningsföreskrifterna följer att säkerhetspolisen i två olika fall skall ägna särskild uppmärksamhet åt personer som på något sätt har anknytning till olika politiska organisationer. Dels är fråga om personer som är medlemmar i eller sympatisörer till organisationer som regeringen beslutat beteckna som terroristorganisationer, registreringsobjekt (b) jämlikt sin inledande kategorisering. Dels är fråga om medlemmar i eller sympatisörer till organisationer som i antaget program angivit att de skall verka för samhällets omvandling med våld, registreringsobjekt (c) enligt ovan.

Jämlikt det fjärde stycket i 1972 års tillämpningsföreskrifter skall säkerhetspolisen registrera medlemmar i och sympatisörer till organisation eller grupp som kan *befaras* bedriva politiskt omstörtande verksamhet vari ingår våld, hot eller tvång som medel.²⁷ Det enda kravet för registreringsskyldighet är att det är klarlagt att den registrerade individen är medlem i eller sympatisör till sådan organisation. Något särskilt aktivitetskrav på individen utöver det förhållandet att han blivit medlem eller uttryckt sympati för sådan organisation uppställs inte. Aktivitetskravet i denna del avser istället organisationen.

Det krävs att det finns någon form av *befogad misstanke* om att organisationen är beredd att i riket eller utomlands verka med terror som medel för att uppnå vissa politiska mål. Det är rimligt att anta att de organisationer som regeringen jämlikt den tidigare sk terroristlagen, numera Utlänningslagen (SFS 1980:376) § 32, stycke 3 (jfr även §§ 30 & 47 samt §§ 27 & 48-49), har beslutat särskilt beteckna som internationella terroristorganisationer.²⁸ Det lär idag vara sex organisationer som bär denna beteckning; Baader-Meinhof, Ustasja, PFLP, RAF, Svarta September och PKK.²⁹

KPML(r) har sedan lång tid, och fullständigt öppet, visst samarbete med PFLP samt stödjer och sympatiserar med den palestinska befrielseströrelsens verksamhet och mål. Med stöd av 1972 års brev förefaller det alltså som om RPS/Säk inte bara har rätt, utom dessutom skyldighet, att registrera medlemmar i detta parti. Dåvarande statsrådet Lidbom markerade emellertid med viss kraft i den riksdagsdebatt som följde de nya tillämpningsföreskrifternas utfärdande att medlemsskap i KPML(r) inte såsom fristående faktum är tillräckligt för registrering i de av RPS/Säk förda registren.³⁰

Den refererade delen av 1972 års tillämpningsföreskrifter står i direkt strid med ordalydelsen i PKK § 2 andra stycket. Jämlikt 1972 års tillämpningsföreskrifter är ju i de refererade fallen det enda krav som uppställs för registrering av individ att denne är medlem i eller sympatiserar med viss organisation.

Den tredje och sista kategorin personer som enligt min inledande indelning kan bli föremål för registrering i säkerhetspolisens register är de personer som är medlemmar i eller sympatisörer till vissa politiska organisationer, som i antaget program angivit att de skall verka för samhällets omvandling med våld. För registrering av denna kategori krävs att den registrerade "genom sina åtgärder givit anledning till misstanke" om att han personligen är beredd att leva upp till den politiska organisationens programförklaring såvitt avser samhällets omvandling med våld. Till skillnad från kategori (b) har säkerhetstjänsten beträffande kategori (c) inte ålagt någon

skyldighet att registrera dessa. I denna del talar 1972 års tillämpningsföreskrifter, närmare bestämt det tredje stycket, bara om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att säkerhetspolisen skall få företa en registrering av vederbörande.

För registrering av den tredje kategorin krävs *dels* att personen är (1) medlem i eller sympatisör till (2) organisation som (3) i antaget program har angivit sig vara beredd att verka för samhällets omvandling med våld, *dels* att individen genom sitt eget beteende givit anledning till misstanke om att *han själv* är beredd att leva upp till just denna del av programmet. Det senare ledet brukar uttryckas som att det krävs någon form av aktivitet från *individens* sida. Om organisationen själv på något sätt visat sig aktivt verka för uppfyllandet av programmet i denna del eller inte saknar betydelse i detta sammanhang.

1972 års, alltså gällande, tillämpningsföreskrifter innebär i denna del jämfört med HT 16 en inskränkning av vilka uppgifter som får registreras. Enligt dåvarande statsrådet Lidbom skulle föreskrifterna därför utan tvekan medföra att registrets omfång minskade.³¹ En sådan slutsats förefaller rimlig. Medan HT 16 utgick från en presumtion att den individ som sympatiserar med en politisk ytterlighetsriktning också själv är beredd att delta i någon form av samhällsstörtande verksamhet, så krävs enligt 1972 års tillämpningsföreskrifter att man genom någon form av egen aktivitet givit anledning till *misstanke* om att man är beredd att delta i sådan verksamhet.³² En av kärnfrågorna blir således vad som närmare bestämt omfattas av begreppet *aktivitet*. Lidbom har i rikslagen antytt att de kvalificerat hemliga tilläggsföreskrifter jag nämnt ovan kan innehålla en närmare bestämning av vad som menas med en sådan aktivitet.³³

RF 2:3 innehåller ett s k åsiktsregistreringsförbud som till sin utformning påminner om PKK § 2. Viss ledning vid tolkningen av PKK § 2 borde därför kunna hämtas ur förarbetena till RF. Av förarbetena till det s k åsiktsregistreringsförbudet i RF 2:3 framgår att som säkerhetsrisker "räknas de personer som befars vara beredda att begå eller delta i handling som riktar sig mot rikets säkerhet, t ex spioneri, sabotage eller

gärning som syftar till eller är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat.”³⁴ Härav skulle man kunna dra den slutsatsen att det vore såväl grundlagsstridigt som stridande mot PKK § 2 att registrera aktiviteter typ deltagande i demonstrationer och studiecirklar. ”Det är nämligen orimligt att dessa aktiviteter skulle innebära handlingar som riktar sig mot rikets säkerhet i den betydelsen detta begrepp fått genom bestämmelserna främst i 19 kapitlet brottsbalken. Det krävs (nämligen) en ganska avancerad aktivitet för att i denna mening vara säkerhetsrisk. Associering till en grupp med terroristverksamhet på programmet eller aktivt arbete för en organisation med nära anknytning till en hotande supermakt skulle således vara grund för registrering, varvid även den politiska åsikten skulle få tas med”.³⁵ Resonemanget lider emellertid av en avgörande brist i förutsättningarna, och detta alldeles bortsett från den rättsteoretiska invändningen att rätten även kan vara bärare av ideologiska funktioner. Jag tänker då närmast på det förhållandet att RPS/Säks register inte primärt är ett belastningsregister, utan ett spaningsregister.³⁶ Det är därför man inte i något sammanhang finner att det talas om att den registrerade de facto utövat viss aktivitet, utan att kravet för registrering istället är uppfyllt redan vid *misstanke om befarad framtida aktivitet*. I en utredning med anknytning till säkerhetspolisen beskrivs följaktligen registret som primärt ”inriktat på konkreta misstankar om säkerhetshotande verksamhet liksom uppgifter som, sammanställda med andra, kan komma att utgöra grund för sådana misstankar.”³⁷ Enligt f justitieministern Geijer torde att aktivt verka för bildandet av *hemlig cell* vara skäl att registrera vederbörande.³⁸ Den kanske främsta anledningen till att politiska dissidenter i olika länder väljer att diskutera politiska frågor i hemlighet är att de av erfarenhet vet att ett öppet framträdande leder till repressalier från makt-havarna. Samtidigt är det just sådan verksamhet som bedrivs i hemlighet som skapar särskild rädsla hos makt-havarna. Ett system med registrering och olika typer av repressalier i anledning av avvikande politiska åsikter tenderar

alltså att skapa en ond cirkel. Registreringen driver de politiska avvikarna att arbeta under jorden och just det förhållandet att de anser sig tvingade att arbeta hemligt tas sedan till intäkt för att deras verksamhet är av särskilt farlig karaktär.

Själva grundproblemet ligger emellertid inte i registreringsgrunderna i och för sig. Visserligen kan en registrering *i sig* upplevas som kränkande för den registrerade, men det är först i samband med personalkontrollen som registreringen kan medföra allvarigare materiella återverkningar för den registrerade. Grundfelet ligger i det förhållandet att personalkontroll företas mot *spaningsregister*, dvs ett register som primärt är uppbyggt för ett helt annat ändamål. De krav man kan och bör ställa på ett spaningsregister för att det skall kunna betraktas som effektivt är väsensskiljda från de krav som måste ställas på ett belastningsregister. I personalkontrollärenden fungerar registret väsentligen som ett belastningsregister.

Sammanfattningsvis kan sägas att PKK § 2 lämnar ett förhållandevis vitt utrymme för RPS/Säk vad det avser uppgifter som får föras in i av avdelningen förda register. För det första får RPS/Säk registrera alla de uppgifter som är erforderliga för den mer traditionella kriminalpolisära verksamheten de har att bedriva, dvs uppgifter som behövs i kampen mot konkret brottslig verksamhet. Jämlikt PKK § 2 andra stycket med tillhörande tillämpningsföreskrifter får RPS/Säk därutöver emellertid även registrera personer oberoende av om det föreligger brottsmisstanke eller konkret fara för brott. Medlem i eller sympatisör till någon av de internationella s k terroristorganisationer som finns uppsatta på den lista regeringen bestämmer enligt den s k terroristlagen (egentligen Utlänningslagen SFS 1980:376 § 30 tredje stycket) skall registreras. Om annan person genom aktivitet i någon form givit anledning till misstanke om att denne kan vara beredd att delta i verksamhet som (a) innebär fara för rikets säkerhet eller (b) syftar till att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller (c) avser att påverka rikets ställning som oberoende stat, får även denne registreras. Vidare skall

registrering ske när person dömts för brott, i vart fall de brott varom uppgift får utlämnas enligt PKK §§ 9 och 10.³⁹

Enligt BrB 35:1, jfrt med BrB 35:4, inträder preskription för spioneribrott 25 år efter det att viss verkan av handlingen inträffat. Om det över huvud taget sätts någon yttersta gräns för hur gamla de av RPS/Säk registrerade uppgifterna får vara, torde denna 25-årsgräns ge en sådan. Polisregisterlagen uppställer visserligen i § 7 en tidsgräns om 10 år, men denna regel inriktar sig endast på hur gamla de uppgifter får vara som utlämnas ur polisregister, och gäller dessutom endast för de fall att regeringen inte givit myndigheten tillstånd att er-hålla upplysning utan begränsning av vad som sägs i § 7, § 7a. Det är oklart om regeringen givit ett generellt sådant tillstånd till de personalkontrollberättigade myndigheterna.

11.1.3. Rutinerna för registrering

Säkerhetspolisens personregister förs allt sedan 1972⁴⁰ med hjälp av ADB i ett särskilt för RPS/Säk framtaget system. Särskilda behörighetsregler har uppställts för rätt att taga del av uppgifterna i registren, där informationen förvaras på skivdiskar i krypterad fom.⁴¹ Endast delar av de anställda på RPS/Säk har därför tillgång till registret.

RPS/Säk har 1976 utgivit särskilda föreskrifter om förfarandet vid inhämtandet av uppgifter.⁴² Av punkt 5.1. nämnda föreskrifter följer en skyldighet för personalkontrollberättigad myndighet att skriftligen meddela förändringar i "skyddsklass 1-tjänstemans anställningsförhållanden . . . samt namnbyte, ändrat civilstånd etc". I ÖB:s bestämmelser för personalkontroll stadgas att beträffande innehavare av tjänst i den högre skyddsklassen förnyad personalkontroll skall begäras när denne ingår äktenskap eller påbörjar sammanboende.⁴³ Är den nye partnern utländsk medborgare eller statslös skall detta särskilt anges. FST/Säk har också ett särskilt ADB-system för uppföljning av resor.⁴⁴ I bestämmelser, utfärdade av Vattenfallsverket,⁴⁵ stadgas på motsvarande sätt att för-

ändringar i civilstånd, anställningsförhållande etc för innehavare av tjänst i den högre skyddsklassen skall meddelas rikspolisstyrelsen. I ett pressmeddelande av den 26 februari 1979⁴⁶ förklarade vidare RPS informationsenhet att i samband med RPS/Säk:s omorganisering så skulle samarbetet med andra myndigheter och organisationer inom totalförsvaret intensifieras; "Särskilt viktigt är det att skapa kontakter för återinformation". Från säkerhetscheferna vid de personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen sker också viss rapportering direkt till RPS/Säk.⁴⁷ I övrigt införes i huvudsak uppgifter som framkommer vid den spaning m m som bedrivs av byrå B vid RPS/Säk.

"Innan inhämtade uppgifter blir föremål för registrering sker en bedömning i flera led, där befattningshavare under tjänstemannaansvar prövar varje enskild uppgift mot ovan nämnda bestämmelser (tillämpningsföreskrifterna, DT). I tveksamma fall förs registreringsfrågorna ända upp till chefen för säkerhetsavdelningen".⁴⁸

Trots detta har det enligt justitieminister Wickbom inte bara förekommit utan förekommer alltjämt att misstag begås; "Jag medger gärna att det förekommer, har förekommit och fortfarande förekommer olyckshändelser. Det finns utrymme för skärpning på åtskilliga håll".⁴⁹

Beslut om registrering fattas således självständigt av tjänstemän vid RPS. RPS' styrelse och dess lekmannaledamöter saknar inflytande över dessa beslut. Företrädare för lekmannaledamöterna har också vid flera tillfällen understrukt att de saknar möjlighet att kontrollera den handläggande personalen och dess verksamhet.⁵⁰ De måste istället förutsätta att de sällar sina uppgifter och att de registrerade uppgifterna är korrekta. På samma sätt får man antaga att de personalkontrollberättigade företagen och myndigheterna förutsätter att en uppgift som utlämnats i personalkontrollärende är vederhäftig. I samband med att ett personalkontrollärende blev föremål för JO:s prövning påpekade den personalkontrollberättigade myndigheten, Luftfartsverket, att man inte ansåg sig "ha

skyldighet eller anledning att överpröva rikspolisstyrelsens bedömning att tillgängliga uppgifter är tillräckliga eller tillräckligt kvalificerade för utlämning.⁵¹

I den historiska avdelningen har under olika avsnitt, särskilt i kapitel 8, återgetts en rad exempel hämtade ur främst massmedia och JO:s ämbetsberättelser som visar på registreringsgrunderna såväl före 1969, respektive 1972, som för tiden därefter. Det material som återgetts i denna del har entydigt pekat i riktning mot att RPS/Säk tillmäter organisering i eller sympatityttring med främst vänsterorganisationer ett betydande intresse. Även mina egna undersökningar pekar i riktning mot att så är fallet.⁵² Detta är i och för sig inte särskilt märkligt – som framgått av avsnitt 11.1.2. följer redan av de öppna tillämpningsföreskrifterna från 1972 att RPS/Säk har viss skyldighet att bevaka utvecklingen inom dessa organisationer.⁵³ Så har t ex RPS/Säk:s Luleåsektion regelmässigt insänt kopior av tillståndsbevis om politiska möten, demonstrationer och liknande aktiviteter. När detta blev allmänt känt menade såväl rikspolischefen som justitieministern att något formellt fel inte hade begåtts, men att förfarandet ändå var olämpligt. RPS styrelse ålades därför att utfärda föreskrifter innebärande att sådan registrering för framtiden inte skulle förekomma.⁵⁴ Så sent som 1978 rensades åter registren i samband med att den nye rikspolischefen Holger Romander tillträdde tjänsten.⁵⁵ En sådan utrensning hade knappast varit nödvändig om det inte tidigare förts in uppgifter som närmast har sin bakgrund i vad som allmänt betraktas som åsiktsregistrering. Detta till trots kunde samma Luleåsektion, som nyss nämnts, året därefter presentera en sekretssbelagd undersökning om "förhållandet inom vissa kommunistpartier och relationerna dem emellan".⁵⁶ Ett knappt år efter det att de hemliga tillämpningsföreskrifterna utfärdats i april 1973 kunde det också internt inom RPS/Säk förekomma internmeddelande från en rotel till en annan, där man begärde uppgifter som annat än för ren åsiktskontroll framstår som meningslösa. Internmeddelandet, återgivet i faksimil i Dagens Nyheter den 15 januari 1981,

går från rotel B 42 till den s k terroristroteln, B 44, och är daterat den 15 mars 1974;

”Tacksam om någon vid B 44 ville granska bifogade personalförteckning. Enligt vad som uppgivits lär det bland personalen vid statskontoret finnas personer som aktivt arbetar för olika motstånd rörelser t ex Frelimo. Tack/xx”.⁵⁷

Man kan naturligtvis hävda att det är fråga om enstaka händelser som ligger långt tillbaka i tiden, där fråga är om övergrepp av enskilda polismän på lägre nivå. Jag vill påstå att så *inte* är fallet. (en halv mening utesluten) Remissyttrandet, som är sekretessbelagt — (en halv mening utesluten) — är upprättat av byråchef Näss på byrå B på RPS/Säk och bygger alldeles uppenbart på ett utdrag ur säkerhetspolisens register, ett utdrag som lika väl skulle kunna ha förekommit i ett personalkontrollärende. Remissyttrandet åskådliggör mycket tydligt vilken typ av uppgifter RPS/Säk registrerar, hur man för regeringen — och jag förutsätter i förekommande fall även för personalkontrollbegärande myndighet — presenterar detta material samt hur säkra uppgifter man anser sig behöva för att vara beredd att lämna ut dem. Yttrandet, och den berörde personens kommentarer, återges in extenso, men undantag för uppgift om olika personers namn och personnummer;

(halv sida utesluten)

(en sida utesluten)

(en sida utesluten)

(halv sida utesluten)

Registrets nuvarande uppbyggnad framgår av en promemoria, upprättad den 20 september 1982 av RPS/Säk.⁵⁹ Denna PM är *ett* exempel på för denna undersökning viktiga uppgifter som endast varit möjliga att få fram genom vad jag kallat aktionsforskning. Promemorian består av en skrivelse från RPS/Säk i ett mål inför Regeringsrätten, där jag begärt att få ta del av vissa allmänna handlingar. Regeringsrätten förordnade i målet, målnr 815–1982, att RPS/Säk skyndsamt skulle avgiva yttrande i målet, varvid RPS/Säk insände bl a refererade skrivelse. Denna skrivelse kommunicerades med mig från Regeringsrätten. Jag citerar ur promemorian:

”I säkerhetsavdelningens register sker personregistrering, sakregistrering samt registrering av händelser (notiser) som kommit till avdelningens kännedom och som kan knytas till registrerad person eller registrerat sakförhållande.

De objekt som är föremål för registrering kan således antingen vara ett personobjekt eller ett sakobjekt.

Personregistreringen avser uppgifter som berör en viss individuell person. Sakregistreringen kan avse information som inhämtats beträffande viss organisation, viss större företeelse eller ett förhållande i visst land.

För varje registrerat objekt förekommer två huvuddelar, en överdel och en s k tilläggsdel. I tilläggsdelen registreras alla kända behövliga fakta om själva objektet.

Registreringen tjänar i första hand till att möjliggöra dels kontinuerlig uppföljning av vissa ständigt intressanta företeelser, dels framtida bearbetningar och åtgärder.

Till skillnad från traditionell kriminalpolisverksamhet, där ingångsvärde finns i form av konstaterat brott med anmälan, har den särskilda polisverksamheten oftast att genom spaning, bearbetning och annan informationshämtning söka efter brottet för att därefter inleda förundersökning.

I sakens natur ligger därför att informationsbehovet är stort, liksom behovet att på ett adekvat sätt sortera och lagra informationerna för senare bearbetning och analys.

Ett förhållande som ytterligare förtjänas att framhållas är att en utredning/undersökning som avser misstänkt under rättelseverksamhet. I flertalet fall måste bedrivas med växlande intensitet under lång tid, oftast flera år. Detta visar också svårigheten att inhämta adekvat information för lagring i ADB-systemet.

Informationen i tilläggsdelen kan vara av högst varierande slag, från uppgift om företagna resor, restaurangbesök, sammanträffande mellan personer, ekonomiska förhållanden, släktskap, socialt leverne m m.⁶⁰ Beträffande den subversiva delen kan förekomma uppgifter om sådan verksamhet som enligt reglerna får registreras. Säkerhetsavdelningens register är till skillnad från de flesta andra polisregister i första hand ett spaningsregister.

Uppgifterna är således ofta av mycket känslig natur, både vad avser förhållandet till det enskilda registrerade objektet och avdelningens verksamhet att förhindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet.

I flertalet fall är uppgifterna så exakt angivna, att även om överdelen – objektsdelen – utelämnas, objektet, reglerna för registreringen, verksamhetens inriktning eller inhämtningsmetoder kan avslöjas.⁶¹

11.2. Vilka uppgifter får utlämnas?

Under 11.1. har redovisats reglerna kring och rutinerna för inhämtande och registrering av uppgifter i säkerhetspolisens register. Rättssäkerheten för de registrerade ligger emellertid,

enligt de politiker som särskilt sysslat med personalkontroll,⁶² inte i begränsningar i vad som får registreras utan i PKK:s regler om vilka uppgifter som får lämnas ut samt, enligt regeringen i Leanderfallet⁶³, i de särskilda handläggningsreglerna för utlämnande av uppgift. PKK §§ 8-10 anger vilka uppgifter som får lämnas ut. Handläggningsreglerna behandlas i kapitel 14.

I avsnitt 8.1.5. har redovisats de regler som beträffande utlämnande av uppgift i personalkontrollärende gällde enligt 1961 års hemliga kungliga brev rörande personalkontroll. Dessa regler kom att för RPS och därmed indirekt även för de personalkontrollberättigade myndigheterna att gälla en bit in på sjuttioalet, trots att PKK i princip trätt i kraft redan den 1 oktober 1969. I övergångsbestämmelserna till PKK stadgas nämligen undantag från PKK:s bestämmelser om bl a vilka uppgifter som får lämnas ut, för det fall personalkontrollberättigad myndighet, eller i förekommande fall regeringen, ännu inte fattat beslut om skyddsklassplacering.⁶⁴ I sådant fall skulle bestämmelserna i 1961 års brev alltså gälla.

I beslut den 26 mars 1971 meddelade regeringen föreskrifter enligt PKK § 4 rörande vilka tjänster och uppdrag i statsdepartementen – med undantag för UD, se nedan – och statsrådsberedningen som skulle hänföras till skyddsklass 1.⁶⁵ Samma dag bemyndigades departementscheferna och statsrådsberedningen att med iakttagande av erforderlig restriktivitet själva besluta vilka tjänster som skulle placeras i den lägre skyddsklassen.⁶⁶ Bortsett från länsstyrelserna fattades samma dag motsvarande beslut rörande övriga i PKK § 3 uppräknade myndigheter och företag. För länsstyrelsernas del har den 24 mars 1972 antecknats som beslutsdatum.⁶⁷ Enligt uppgift från UD som jag erhållit per telefon, där UD-tjänstemannen refererat till regeringsprotokoll med angivande av dnr,⁶⁸ fattade regeringen beslut om skyddsklassindelning för UD:s räkning först den 10 april 1975. Därmed trädde PKK i kraft i dess helhet.

Reglerna är olika beroende på vilken skyddsklass tjänsten är placerad i. För den högre skyddsklassen regleras vilka uppgifter som får utlämnas i PKK § 8;

”Beträffande den som innehar eller avses tillträda tjänst i skyddsklass 1 A eller 1 B får rikspolisstyrelsen lämna ut varje uppgift som är tillgänglig i polisregister”.

När PKK § 2 1972 ändrades så att det fortsättningsvis var regeringen och inte RPS som hade att utfärda de särskilda tillämpningsföreskrifterna ändrades samtidigt PKK § 9 som reglerar vilka uppgifter som får utlämnas beträffande sökande till eller innehavare av tjänst eller uppdrag i den lägre skyddsklassen. Avsikten härmed var enligt Carl Lidbom att reglerna om vad som får registreras i fortsättningen skulle korrespondera mot reglerna om vad som får lämnas ut ur säkerhetspolisens register.⁶⁹ Har en uppgift registrerats får de alltså i princip utlämnas.⁷⁰ PKK § 9 har numera följande lydelse;

”Beträffande den som innehar eller avses skola tillträda tjänst i skyddsklass 2 får rikspolisstyrelsen lämna ut uppgift ur säkerhetsavdelningens register om att han:

1. dömts eller är misstänkt för brott som avses i 1 § lagen den 21 mars 1952 (nr 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål eller för brott som avses i 13 kap 7 eller 8 § brottsbalken eller försök eller stämpling till sådant brott,
2. eljest dömts eller är misstänkt för sådan handling eller försök eller förberedelse därtill som innefattar brott mot rikets säkerhet eller som syftar till eller är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat, eller
3. genom sin verksamhet eller eljest kan befaras vara beredd att delta i sådan handling som avses under 1 eller 2”.

PKK § 9 innebär därmed att beträffande den lägre skyddsklassen får uppgift utlämnas om att den kontrollerade

- a) dömts eller är misstänkt för mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning av luftfartyg eller luftsabotage såvitt brottet riktar sig mot egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller upp-

rätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket. I dessa fall får uppgift utlämnas om den kontrollerade genom ifrågavarande brott har allvarligt stört eller hindrat allmän samfärdsel eller användning av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft:

- b) dömts eller är misstänkt för sabotage eller grovt sabotage, spridande av gift eller smitta, eller förgöring;
- c) dömts eller är misstänkt för uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller olovlig kårverksamhet;
- d) dömts eller är misstänkt för högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet;
- e) dömts eller är misstänkt för, såvitt gärningen innebär förgripelse mot konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter, mord, dråp, misshandel eller grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge eller olaga tvång.

I samtliga fall får uppgift utlämnas även om endast misstanke föreligger om försök, förberedelse eller stämpling till de nämnda brotten.

Uppgift får beträffande den lägre skyddsklassen även utlämnas om att den kontrollerade dömts eller är misstänkt för sådan handling, eller försök eller förberedelse därtill, som på annat sätt än nyss nämnts innefattar brott mot rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att förändra det demokratiska statskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat, PKK § 9, punkt 2. Genom ovannämnda författningsändring 1972 (SFS 1972:505) inskränktes rätten att i dessa fall utlämna uppgift till de fall där den kontrollerade är misstänkt för att vilja genomföra dessa handlingar med användande av våld.

Uppgift får slutligen utlämnas även om den kontrollerade inte är dömd eller misstänkt för någonting konkret om RPS bedömer att den kontrollerade genom sin verksamhet eller

eljest kan vara beredd att delta i någon av de nämnda handlingarna, PKK § 9, punkt 3. En sådan situation kan vara för handen bl a då en den kontrollerade närstående är dömd eller misstänkt för sådan verksamhet som får registreras. Parlamentariska nämnden påpekade att uppgift i dessa fall kan vara nödvändiga att lämna ut eftersom en "nära anförvant till en person, som bedömes som en säkerhetsrisk, kan på grund av sin bindning till denna person komma att utsättas för impulser eller påtryckningar till illojal verksamhet".⁷¹ Nämnden understryker emellertid att restriktivitet bör iaktagas när det är fråga om utlämnande av uppgift i dessa fall.

Även om de ovannämnda kriterierna inte skulle var uppfyllda beträffande en kontrollerad innehavare av eller sökande till tjänst placerad i skyddsklass, så får ändå vissa uppgifter utlämnas i de sk § 10-fallen. Det rör sig i dessa fall om kontroll av en person som är, eller avses bli, sysselsatt med bevakningsuppgift, chefsskap för förråd eller kassaförvaltning eller ansvar för penningmedel. I dessa fall får utöver vad som ovan nämnts även utlämnas uppgift om att den kontrollerade dömts för brott som avses i 8-11 eller 14 kap, 16 kap 1-6 §§, 17, 18 eller 20-22 kap BrB, 3 § varusmuggningslagen (SFS 1960:418), 4 § 1 mom trafikbrottslagen (SFS 1951:649) eller 1 eller 3 § narkotikastrafflagen (SFS 1968:64).

PKK § 10:

"Är tjänst i skyddsklass 2 förenad med bevakningsuppgift, chefsskap för förråd eller kassaförvaltning eller ansvar för penningmedel, får rikspolisstyrelsen på framställning lämna ut uppgift ur polisregister om att den som innehar eller skola tillträda tjänsten under de senaste åren dömts för brott som avses i 8-11 eller 14 kap, 15 kap 1-6 §, 17, 18 eller 20-22 kap brottsbalken, 3 § lagen den 30 juli 1960 (nr 418) om straff för varusmuggling, 4 § 1 mom lagen den 28 september 1951 (nr 649) om straff för vissa trafikbrott eller 1 eller 3 § narkotikastrafflagen den 8 mars 1968 (nr 64)".

RPS får alltid utlämna uppgift om att sökanden till, respektive innehavaren av, skyddsklassplacerad tjänst inte är svensk med-

borgare. Enligt SFS 1975:608 får nämligen endast svenska medborgare inneha statliga tjänster placerade i skyddsklass.

Vad slutligen gäller de utlämnade uppgifternas ålder, framhöll den s k parlamentariska nämnden i SOU 1968:4 att enligt dittillsvarande praxis utlämnades uppgift som var äldre än 10 år "endast när särskild anledning finnes därtill"⁷² Nämnden fann ingen anledning att ändra på denna praxis.

Utöver de under detta avsnitt genomgångna reglerna i PKK, samt de hemliga tillämpningsföreskrifterna i PKK § 2 avseende vad som får registreras, saknas ytterligare skriftliga instruktioner till ledamöterna i RPS styrelse om vad de har att iakttaga vid bedömandet av om uppgift skall lämnas ut eller inte.⁷³

Kapitel 12. Myndigheter och företag där personalkontroll förekommer

12.1. De personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen enligt PKK

I PKK anges under rubriken personalkontrollens omfattning ett antal personalkontrollberättigade myndigheter och företag. Den centrala bestämmelsen är kungörelsens tredje paragraf vari dessa myndigheter och företag anges med namn. Stadgan- det svarar mot en uppräknig enligt 1961 års hemliga brev, enligt vilket 36 myndigheter och företag hade rätt att för vissa befattningar företa personalkontroll.¹

Till PKK:s ikraftträdande den 1 oktober 1969 bestämdes antalet personalkontrollberättigade myndigheter och företag till 34, sedan Medicinalstyrelsens sjukvårdsnämnd, Statens kriminaltekniska laboratorium och Statens signalskydds- nämnd utmönstrats och Riksåklagaren tillförts listan. Rätten för UD och, beträffande de övriga departementen, statssekre- terarna att begära personalkontroll ersattes vidare med mot- svarande rätt för chef för statsdepartementet. Sammantaget innebar ändringarna 1969 att antalet personalkontrollberät- tigade myndigheter och företag i stort sett behölls konstant.

De ändringar i PKK som skett sedan 1969 har i huvudsak inneburit att antalet personalkontrollberättigade myndigheter

och företag utökats. Genom SFS 1971:108 avfördes Arbetarskyddsstyrelsen och Delegationen för atomenergifrågor från listan, som emellertid samtidigt utökades med Datamaskincentralen för administrativ databehandling², Förenade fabriksverken,³ Försvarets rationaliseringsinstitut, Kommerskollegium och Transportnämnden⁴. Antalet personalkontrollberättigade myndigheter och företag uppgick därmed i april 1971 till 37. I mars 1974 hade antalet ökat till 39 sedan Datainspektionen och Statens industriverk tillförts listan,⁵ och i april två år senare uppgick antalet till 42. Domstolsverket, Riksförsäkringsverket och Statens kärnkraftsinspektion hade då tillförts listan.⁶ I oktober 1981 utökades listan med ytterligare 12 myndigheter — Arbetarskyddsstyrelsen,⁷ JK, Lantbruksstyrelsen, Riksdagens förvaltningskontor,⁸ Riksdagens verk, Sprängämnesinspektionen,⁹ SAV, FHR, Statens Livsmedelsverk, Statens Löne- och Pensionsverk, Statens strålskyddsinstitut samt SIDA. Genom SFS 1983:764 utökades slutligen listan med Exportkreditnämnden och Statens Energiverk. Antalet personalkontrollberättigade myndigheter och företag enligt PKK § 3 uppgick därmed till 55.

Enligt PKK § 3, stycke 1 har följande myndigheter rätt och, enligt PKK § 6, skyldighet att företa personalkontroll:

Affärsverket FFV,

Allmänna Bevaknings AB,

Arbetarskyddsstyrelsen,

Arbetsmarknadsstyrelsen,

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.

Byggnadsstyrelsen.

Civilbefälhavarna,

Civilförsvarsstyrelsen,

Datainspektionen,

Datamaskincentralen för administrativ databehandling,

Departementen,

Domstolsverket,

Exportkreditnämnden,

Flygtekniska försöksanstalten,

Försvarets rationaliseringsinstitut,

Generaltullstyrelsen,
Justitiekanslern,
Kommerskollegium,
Kriminalvårdsstyrelsen,
Lantbruksstyrelsen,
Luftfartsverket,
Länsstyrelserna,
Postverket,
Riksdagens förvaltningskontor,
Riksdagens verk,
Riksförsäkringsverket,
Riksrevisionsverket,
Riksåklagaren,
Sjöfartsverket,
Socialstyrelsen,
Sprängämnesinspektionen,
Statens arbetsgivarverk,
Statens bakteriologiska laboratorium,
Statens energiverk,
Statens förhandlingsråd¹⁰
Statens invandrarverk,
Statens jordbruksnämnd,
Statens järnvägar,
Statens kärnkraftsinspektion,
Statens lantmäteriverk,
Statens livsmedelsverk,
Statens löne- och pensionsverk,
Statens strålskyddsinstitut,
Statistiska centralbyrån,
Statskontoret,
SIDA,
Sveriges geologiska undersökning,
SMHI,
Sveriges Radio AB,
Televerket,
Transportrådet,
Vattenfallsverket,

Vägverket,
Överbefälhavaren samt
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

En viss myndighetsbeteckning i stadgandet kan innefatta flera olika myndigheter. Detta är uppenbart såvitt gäller länsstyrelserna, men gäller även beträffande riksdagens verk, vari innefattas bl a Riksbanken och Riksdagens revisorer, och ÖB.

Överbefälhavaren ansvarar för personalkontroll inom försvarsmakten. Detta innebär att ÖB utöver att utföra personalkontroll vid den egna myndigheten företar personalkontroll även för följande myndigheter:¹¹

1. Försvarsgrenscheferna, dvs chefen för armén, chefen för marinen och chefen för flygvapnet samt därunder ingående myndigheter.
2. Centrala förvaltningsmyndigheter, dvs försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk samt värnpliktsverket.
3. Försvarsmaktens gemensamma institutioner, dvs försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, försvarets datacentral och krigsarkivet.
4. ÖB ansvarar vidare för personalkontroll vid försvarsmaktens gemensamma utbildningsanstalter och personalkårer, vid militärbefälhavare och militära kommandochefer samt även vid övriga regionala ledningsorgan såsom militärområdesförvaltningar och byggnadskontor. Av ÖB:s bestämmelser för personalkontroll¹² framgår att under denna fjärde punkt följer utöver vad som omedelbart framgår av ÖB:s svar:
försvarets intendentkår,
försvarshögskolan,
militärhögskolan,
intendenturförvaltningsskolan,
försvarets gymnasieskola,
försvarets brevskola,

försvarets hundskola,
Armémuseum,
Marinmuseum,
modellkammaren i Karlskrona, samt
värnpliktskontoren och inskrivningscentralerna vad det
avser inskrivning och krigsplacering.

Enligt ÖB:s bestämmelser om personalkontroll skall i regel framställan om personalkontroll ske till respektive försvarsgrenschef eller motsvarande.¹³ I vissa fall skall framställan direkt till ÖB alternativt FST/Säk.¹⁴ ÖB begär därefter, med stöd av PKK § 3, personalkontroll i enlighet med framställan. Sedan ÖB slutbehandlat ärendet tillställs respektive försvarsgrenschef eller motsvarande de eventuellt utlämnade uppgifterna, eller huvudinnebörden av dem, jämte förslag till åtgärd. Försvarsgrenschef eller motsvarande har därefter, att i den mån det anses behövt, tillställa motsvarande uppgifter chefen för den myndighet som ursprungligen begärt kontroll. Myndighetens beslut skall redovisas till ÖB. Det kan dock påpekas att chefen för den myndighet som ursprungligen gjort framställan om personalkontroll själv skall pröva betydelsen av de utlämnade uppgifterna.¹⁵ Skulle denna chef vid sådan prövning komma till annan slutsats än högre chef skall framställan om förnyad prövning av ärendet ske. I realiteten saknar således myndighetens chef självständig beslutanderätt. Rör det sig om omkontroll skall ÖB meddelas om de uppgifter som utlämnats i personalkontrollärendet visar att den som innehar tjänsten är olämplig för densamma. ÖB meddelar, efter en särskild prövning, ärendet till chefen för försvarsdepartementet.¹⁶

Det förhållandet att personalkontrollberättigad myndighet räknas upp i PKK § 3 tycks ge vid handen att ingen annan än de uppräknade myndigheterna och företagen har rätt att företa personalkontroll.¹⁷ Så är emellertid inte fallet. Andra stycket lyder:

”Om personalkontroll bör företas av någon annan myndighet, skall myndigheten göra framställan därom till regeringen.”

Regeringen har i ett antal fall givit ett *generellt* bemyndigande till vissa myndigheter att begära personalkontroll utan att dessa för den skull upptagits i PKK § 3. Sådant bemyndigande har 1979 givits till Lantbruksstyrelsen,¹⁸ Statens livsmedelsverk,¹⁹ och Statens strålskyddsinstitut.²⁰ Redan 1973 erhöll vart och ett av riksdagens verk, såvitt gällde deras ämbetsområde, motsvarande bemyndigande.²¹ Detta utnyttjades i det sistnämnda fallet av Riksbanken och riksdagens revisorer. Härutöver har även JK, Statens förhandlingsråd samt riksdagens förvaltningskontor erhållit motsvarande bemyndiganden.

Inte i något fall framgår det varför regeringen valt att i särskild skrivelse medge de nämnda myndigheterna rätt till personalkontroll istället för att genom författningsändring upptaga dem bland de i PKK § 3 nämnda. Först genom SFS 1981:982 upptogs de inledningsvis nämnda myndigheterna i PKK, sedan RPS påpekat att dessa myndigheters rätt till personalkontroll bör regleras i samma ordning som de övriga personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen.²² Flera av dessa hade då alltsedan beslut av justitiedepartementet 1971 varit berättigade att företa personalkontroll.

Enligt den s k parlamentariska nämnden fick ”inte under några förhållanden” upplysningar i personalkontrollärenden utlämnas till annan än de i 1961 års brev angivna myndigheterna och företagen.²³ Skulle det i något fall visa sig att behov uppstod av personalkontroll beträffande ett fåtal befattningar hos icke personalkontrollberättigad myndighet eller företag fick detta lösas genom att myndigheten resp. företaget gjorde framställan därom till säkerhetschefen hos det departementet varunder myndigheten eller företaget råde. I den mån denne bedömde myndighetens/företagets framställan som befogad kunde han därefter å myndighetens/företagets vägnar begära kontroll i det enskilda fallet. ”Detta är sannolikt ägnat att leda till den restrikt-

tivitet, som bör eftersträvas vid framställningar om personalkontrolluppgifter”.²⁴

Den 3 februari 1976 insände Domstolsverket skrivelse till regeringen angående personalkontroll.²⁵ Domstolsverket begärde att regeringen skulle bemyndiga verket att bestämma vilka tjänster som skulle placeras i lägre skyddsklass samt föreslog regeringen att placera tjänsterna 3101 (chef för operationssektionen samt säkerhetschef vid verket) och 3113 (byrådirektör vid organisationssektionen samt handläggare i frågor om beredskapsplanläggning) i skyddsklass 1. I anledning av Domstolsverkets skrivelse beslöt regeringen den 25 mars samma år ändra PKK²⁶ med upptagande av verket bland de personalkontrollberättigade myndigheterna.²⁷

Dåvarande försvarsminister Andersson har också inför riksdagen förklarat att endast vissa, i PKK särskilt angivna, myndigheter och företag har rätt att få en begäran om personalkontroll villfaren.²⁸ Även justitiedepartementets statssekreterare har påpekat detta i brev till mig med den reservationen att dessa myndigheter och företag även har rätt att företa personalkontroll när de ”anlitar personal från ett utomstående företag för ett uppdrag”.²⁹ Inför Europakommissionen har regeringen förklarat att PKK § 3 innefattar en förteckning över de personalkontrollberättigade företagen och myndigheterna i Sverige.³⁰ Mot denna bakgrund kan jag alltså på tämligen god grund konkludera att endast de i PKK § 3 uppräknade myndigheterna och företagen, samt möjligen de som därutöver enligt gällande lagstiftning faller under deras ansvarsområde, har rätt att få en begäran om personalkontroll villfaren. Bestämmelsen i andra stycket kan således endast avse ett tillfälligt behov av personalkontroll.

Även starka praktiska skäl talar för en restriktiv tolkning av dispensmöjligheten i PKK § 3, st 2. Som framgår av kap 13 får personalkontroll bara ske beträffande skyddsklassade tjänster. Regeringen, eller efter delegation från regeringen, personalkontrollberättigad myndighet/företag, bestämmer vilka tjänster som skall vara placerade i skyddsklass. Mot denna bakgrund förefaller det mig naturligt att myndigheten normalt upptas i PKK § 3 efter initiativ från myndigheten i fråga, som då ursprungli-

gen under åberopande av PKK § 3, stycke 2 vänt sig till regeringen med begäran att få företa personalkontroll avseende en eller flera tjänster. Om regeringen i sådant fall skulle dela myndighetens³¹ uppfattning att ett mer konstant behov av personalkontroll föreligger hos myndigheten bör regeringen besluta att genom författningsändring komplettera PKK § 3 med den aktuella myndigheten samt, i förekommande fall – dvs beträffande tjänster av den lägre skyddsklassen – delegera till myndigheten rätt att placera de aktuella tjänsterna i skyddsklass. Därefter, men först därefter, skulle myndigheten ha rätt att genomföra personalkontroll mot de av RPS/Säk förda registren.

Som framgått av ovanstående redogörelse förklarade alltså den s k parlamentariska nämnden i SOU 1968:4 med bestämdhet att personalkontroll endast fick företas av de särskilt i 1961 års brev angivna myndigheterna och företagen. Nämnden ansåg denna ordning vara bra. Eftersom nämndens arbete avsåg den framtida handläggningen av personalkontrollärenden är nämndens uttalande direkt applicerbart på PKK.

De av RPS/Säk förda registren mot vilka personalkontroll sker är emellertid polisregister och faller därmed under polisregisterlagens (SFS 1965:94) bestämmelser. Enligt denna författning *skall*, efter framställan därom, upplysningar ur polisregister utlämnas till bl a JO, länsrätt, polischef och allmän åklagare samt även annan myndighet och i den mån regeringen för visst slag av ärende eller för särskilt fall ger tillstånd därtill. Samma lag ger därutöver polischef rätt att utfärda intyg eller utlåtande om någonsandel, redbarhet eller lämplighet för viss verksamhet inte bara till de nyss nämnda myndigheterna utan även till annan myndighet när författningsenlig skyldighet därtill föreligger eller regeringen givit sitt tillstånd. Dessa bestämmelser skulle då, under åberopande av principen att en författning av högre dignitet upphäver författning av lägre,³² kunna innebära att även myndigheter och företag som inte är uppräknade i PKK § 3 första stycket i de fall som anges i polisregisterlagen har rätt till personalkontroll. En sådan tolkning skulle emellertid inte bara stå i strid med den s k parlamentariska nämndens uttalanden, utan även innebära att personalkontrollkungörelsen i denna del blev mer eller mindre innehållslös. Principen i detta fall måste därför vara att en mindre allmän författningsbestäm-

melse skall uppfattas som ett undantag från den mer allmänna – med denna oförenliga – författningsbestämmelsen.³³ Redan själva uppräkningsen av personalkontrollberättigade myndigheter och företag, samt de fortlöpande förändringarna i PKK § 3, talar för att endast myndigheter och företag som särskilt angivits i PKK § 3 har rätt att få begäran om personalkontroll villfaren. PKK §§ 9 och 10 ger vidare, på sätt jag beskrivit i föregående kapitel särskilda begränsningar rörande vilka uppgifter som får utlämnas i personalkontrollärende. Dessa begränsningar saknar motsvarighet i polisregisterlagen och bör därför kunna tas till intäkt för att PKK § 3 innehåller en uttömmande uppräkningsen av de personalkontrollberättigade myndigheterna.³⁴

12.2. Personalkontroll vid tillsättning av polistjänst

RPS tillhör själv inte de i PKK § 3 uppräknade myndigheterna. Detta innebär emellertid inte att RPS skulle sakna rätt att företa personalkontroll inför tillsättning av tjänster inom myndighetens ansvarsområde. Tvärtom skall sådan kontroll ske av att, som det uttryckes, ”den sökande (har) . . . sådan medborgerlig inställning att han kan antas komma att alltid fullgöra sin tjänsteplikt. Kontroll i detta avseende sker med stöd av personalkontrollkungörelsen (1969:446)”.³⁵ Bakgrunden till att RPS inte tillhör de myndigheter som nämns i PKK § 3 torde istället stå att finna i att det i dessa fall inte blir fråga om *utlämnande* av uppgift. Istället ges i PKK särskilda regler beträffande personalkontroll av vissa tjänster inom polisväsendet. Härmed torde förstås tjänster placerade i skyddsklass som tillsätts av RPS, och inte av länsstyrelserna. I kapitel 14.3.2. berörs handläggningen enligt bl a PKK § 16 rörande antagande av personal eller tillsättning av tjänst inom polisväsendet.

12.3. Personalkontroll hos andra företag/myndigheter via personalkontrollberättigad myndighet eller företag

De enligt PKK personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen kan till följd av annan föfattningsbestämmelse vara skyldiga att företa kontroll även av personal som inte är anställd på den aktuella myndigheten/företaget.

En sådan föfattningsbestämmelse innebär att den myndighet/det företag vars personal skall kontrolleras har ålagts att till personalkontrollberättigad myndighet/företag anmäla planerade eller genomförda förändringar i anställningsförhållandet, såvitt avser tjänster eller uppdrag som enligt föfattningsbestämmelsen skall vara föremål för personalkontroll. Mot bakgrund av den information den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget på så sätt erhåller skall personalkontroll begäras avseende den berörde inför tillsättning av tjänst eller uppdrag. I sådana fall föreligger likaledes rätt och skyldighet att företa omkontroll i den omfattning PKK föreskriver.

Nu mera framgår det klart av PKK att sådan ordning förekommer. Genom SFS 1983:764 kompletterades PKK § 1 med ett tredje stycke vari anges att med tjänst jämfställs i kungörelsen även anställning eller uppdrag hos leverantör, med vilken myndigheten enligt upphandlingsförordningen träffat ett s k SUA-avtal. I samband med detta tillägg till PKK ändrades upphandlingsförordningen § 23 på så sätt att detta stadgande nu innehåller en direkt hänvisning till PKK:s regler om personalkontroll vid upphandling. Någon förändring i sak var det emellertid inte fråga om.³⁶ Redan 1969 års version av PKK lämnade utrymme för den beskrivna ordningen.

12.3.1. SUA, FA SÄK

Med ledning av ett tillägg 1959 (SFS 1959:445) till 1952 års upphandlingskungörelse (SFS 1952:496), numera ersatt av Upphandlingsförordningen (SFS 1973:600) med bestämmelser

om säkerhetsskydd vid vissa upphandlingsavtal, utfärdades första gången den 25 januari 1961 särskilda "föreskrifter och anvisningar beträffande sekretessen kring upphandling eller arbete för statens behov, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas".³⁷ Dessa bestämmelser kallades för SUA 1961. SUA står för säkerhetsskydd, upphandling — arbete, och de första bestämmelserna utfärdades av chefen för försvarsstaben i samarbete med dåvarande statspolisintendenten. SUA 1961 ersattes den 23 januari 1970 av SUA 1970, denna gång fastställd av RPS och ÖB. Den 1 januari 1984 ersattes dessa regler i sin tur av SUA 1984.

Bestämmelserna i PKK om personalkontroll gäller förutom innehav och vikariat på skyddsklassad tjänst också uppdrag placerade i skyddsklass, PKK § 1. Med uppdrag förstås de fall när en personalkontrollberättigad myndighet/företag anlitar utomstående myndighet eller företag för fullgörande av visst arbete som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas. Upphandlingsförordningens § 23 stadgar härom att myndighet, som har för avsikt att träffa sådant entreprenadavtal eller infordra anbud därom, är skyldig att i enlighet med de föreskrifter RPS i samråd med ÖB meddelar träffa skriftliga överenskommelser om säkerhetsbestämmelser för uppdraget. Därmed kommer upphandlingsförordningen att innehålla bestämmelser som innebär att samtliga de i PKK§ 3 nämnda myndigheterna kan ha skyldighet att sluta s k SUA-avtal i samband med viss upphandling.

Enligt bestämmelserna i SUA 1984 åligger det myndighet att informera den tilltänkta leverantören om de säkerhetskrav som SUA-arbete innebär. Leverantören skall särskilt godkänna dessa säkerhetskrav. Sedan sådant godkännande lämnats skall den beställande myndigheten inhämta ÖB:s yttrande över leverantören. Detta innebär att industriskyddsgruppen kontrollerar, om nödvändigt genom besök hos leverantören, om denne kan anses lämplig för SUA-uppdrag. Visar sig en sådan kontroll ge positivt resultat och ÖB ger klartecken till SUA-avtal, beslutar ÖB efter förslag från den beställande myndigheten om inplacement i skyddsklass av leverantör och personer anställda hos

denne. Normalt blir sådana tjänster placerade i den lägre skyddsklassen, men inplacering i skyddsklass 1 kan ske om förutsättningarna enligt PKK § 4 därför är uppfyllda. Sedan skyddsklassplacering skett har den beställande myndigheten och leverantören att träffa skriftlig överenskommelse om säkerhetsskydd. Överenskommelsen skall bl a innehålla uppgift om infiltrationskydd, dvs om personbedömning genom personalkontroll. Leverantören har vidare att upprätta en särskild säkerhetsskyddsinstruktion, innefattande bl a regler om personalkontroll, som skall godkännas av den beställande myndigheten. Industriskyddsgruppen kan bistå leverantören vid utarbetandet av en sådan.

Löpande personalkontroll sker därefter via ÖB,³⁸ varvid omkontroll av såväl berörda anställda som av leverantören skall ske minst vart femte år och detta oberoende av om tjänsterna är placerade i den lägre eller den högre skyddsklassen. Den sistnämnda bestämmelsen rimmar illa med PKK § 6, vari stadgas att omkontroll beträffande anställda i den lägre skyddsklassen endast skall ske vid övergång till tjänst i högre skyddsklass eller om särskilda skäl därför föreligger.

Föreskrifterna och anvisningarna i SUA 1984 talar i stort sett endast om *att* SUA-avtal skall slutas och *när* detta skall ske. Det materiella innehållet i dessa avtal styrs istället av föreskrifter och anvisningar i FA Säk (tidigare AF Säk). FA Säk ger allmänna föreskrifter om tillämpningen av 1981 års förordning om säkerhetsskydd vid statsmyndigheter, SFS 1981:421.³⁹ Liksom SUA 1984 och dess föregångare är FA Säk utarbetad i samråd mellan RPS och ÖB. Avsikten är att bestämmelserna skall vara enhetliga inom totalförsvaret.⁴⁰

Skyddet vid upphandling eller arbete enligt upphandlingsförordningen skall alltså i huvudsak motsvara det säkerhetsskydd som krävs för statsmyndighet enligt säkerhetsskyddsförordningen och den därtill hörande FA Säk. Till stöd för och kontroll av uppfyllandet av detta syfte har RPS/Säk upprättat en särskild industriskyddsgrupp, sannolikt sorterande under rotel A 21.⁴¹ Gruppen, som ansvarar bl a för personalkontroll vid de s k SUA-företagen, var tidigare placerad vid försvarsstaben, men fungerar

numera som ÖB:s och RPS' gemensamma organ för samordning och rådgivning beträffande SUA-arbeten.

FA Säk innehåller regler om sekretesskydd, tillträdesskydd, infiltrationsskydd, undervisning och kontroll. Det är i bestämmelserna om infiltrationsskydd som anvisningar för personbedömning återfinns. Infiltrationsskyddet framhålls i FA Säk som "mycket betydelsefullt".⁴²

Infiltrationsskyddet syftar till att förhindra att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt får sådan tjänst, vikariat eller uppdrag som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.⁴³ Vid behov skall yttrande inhämtas från ÖB, alternativt RPS, innan myndighet utlämnar uppgift som för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt till organisation, företag eller enskild person.⁴⁴

FA Säk ger "föreskrifter, anvisningar och allmänna råd om tillämpningen av säkerhetsskyddsförordningen". Behörig att ta del av sekretessbelagda uppgifter⁴⁵ är endast den som bedömts pålitlig ur säkerhetssynpunkt.⁴⁶ Krav på sådant godkännande omfattar även andra personer som har varaktigt arbete förlagt till lokaler där sådan uppgift bevaras.⁴⁷ I de fall sekretesskyddad information inte kan undanhållas bud eller besökande skall även dessa godkännas.⁴⁸ Antalet personer som har tillgång till sekretesskyddad information skall så långt som möjligt begränsas.

Primärt ansvarar myndigheten för att tillsynen över att endast personer som är lämpliga med hänsyn till arbeten av den verksamhet varom fråga är får ta del av sekretesskyddade uppgifter. Som underlag för bedömningen av en persons lämplighet i detta avseende skall, utöver chefens egen kännedom om personen i fråga och sedvanliga handlingar, läggas inhämtade referenser och uppgifter som framkommit vid personalkontroll.⁴⁹ I FA Säk markeras numera även att den omständigheten att intet framkommit vid personalkontroll inte får tas till intäkt för att den som kontrolleras är garanterat pålitlig ur säkerhetssynpunkt.⁵⁰ Allmän personkännedom framhålls därför som en mycket viktig faktor vid sidan av den formaliserade personalkontrollen.

Nya SekrL (SFS 1980:100) innebär att sekretess som huvudregel *ej* följer uppgiften, dvs myndighet, företag eller enskild som fått del av sekretessbelagd uppgift har *ej* enbart i anledning härav tystnadsplikt i förhållande till annan.⁵¹ Det finns emellertid inget som hindrar (såvitt jag kan förstå förutsattes rent av) att man avtalsvägen (jfr SUA), eller genom förbehåll enligt SekrL 14:10 (jfr FA/Säk), ålägger den som fått ta del av sekretessbelagd uppgift, eller innehållet däri, tystnadsplikt.⁵² I sådant fall innefattar sekretessen såväl handlingssekretess som tystnadsplikt.⁵³

Upphandlingsförordningen och 1981 års förordning om säkerhetsskydd vid statsmyndighet innebär alltså att myndighet vid sina kontakter med andra myndigheter och företag kan vara skyldiga att sluta särskilda avtal som uppfyller de krav på säkerhetsskydd SUA 1984 och FA Säk ställer. Exempel på en sådan överenskommelse återges i sin helhet i bilaga.⁵⁴ Överenskommelsen innefattar bl a regler för personbedömning. Försvarets Materialverk anger i det aktuella fallet skriftligen till företagen vad som skall sekretesskyddas. Endast "behörig svensk medborgare" får ta del av på sådant sätt sekretesskyddad information, såvida inte FMV beträffande utländsk medborgare skriftligen lämnat tillstånd till att delge även denne sådan information. Även för besök till företagets tillträdesskyddade lokaler krävs FMV:s godkännande in casu, om den besökande genom besöket kan komma att få ta del av sekretesskyddad information. FMV förbehåller sig rätt att genomföra kontroll av att överenskomna säkerhetsskyddsbestämmelser följs samt att därvidlag även låta en representant från industriskyddsgruppen på RPS/Säk medfölja. Företaget har enligt moment 5.2. skyldighet att hålla FMV underrättat "om inträffade eller befarade händelser och omständigheter som kan äventyra säkerhetsskyddet i vad som avser uppdrag som faller under . . . överenskommelsen".

För personbedömning gäller enligt företagets, L M Ericsson i Mölndal, säkerhetsskyddsinstruktion, daterad den 17 september 1980, moment 10, att skriftligt godkännande från FMV skall inhämtas innan den arbetssökande anställs. Även i övrigt

skall godkännande inhämtas från FMV rörande personer som skall arbeta vid projekt som faller under den generella överenskommelsen mellan FMV och företaget.

I den enkät jag genomförde årsskiftet 1981/82 syftade en fråga till att belysa förekomsten av SUA-avtal:

”Har Ni med några myndigheter, och/eller företag, samarbetsavtal som innebär att Ni skall godkänna den arbetssökande innan denne erhåller den aktuella tjänsten? (Jag tänker då närmast på avtal om s k SUA-arbeten eller därmed jämförliga avtal). Med vilka myndigheter, och/eller företag, har Ni i så fall sådana avtal?”

Av 96 tillfrågade myndigheter (FMV och Fortifikationsförvaltningen inte inräknade) besvarade 59 frågan, varav 9 jakande. 9 myndigheter besvarade över huvud inte enkäten. Av de övriga 28 angav flertalet att sekretess enligt SekrL 2:2 utgjorde hinder för att besvara frågan.

Civilförsvarsstyrelsen (dnr 416-2936/81) har med stöd av SUA slutit säkerhetsskyddsöverenskommelser med 35-40 företag. Cirka hälften av dessa företag var vid tillfället för enkäten aktuella för SUA-arbeten. *Förenade Fabriksverken* (dnr saknas liksom datering) har SUA-avtal med tre företag — SAAB-Scania, AB Bofors och Volvo-Flygmotor — samt med en myndighet — Försvarets Materialverk. *Statens jordbruksnämnd* (dnr 702-204/81) anger att man i december 1981 hade ett sådant avtal.

Byggnadsstyrelsen (dnr 105-149/81) sluter ”i den mån så krävs” SUA-avtal, men är inte beredd att ange uppgift på antalet företag varmed man slutit sådana avtal. Inte heller *socialstyrelsen* (dnr 115/25/81) är beredd att ange antalet SUA-avtal, utan anger endast mer generellt att bestämmelserna i upphandlingsförordningen och anvisningarna därtill följs. Av *länsstyrelserna* uppger endast länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (dnr 41.024-44-81) att vissa s k SUA-arbeten kan förekomma. Någon uppgift om antalet sådana avtal lämnas inte.

Lantmäteriverket (dnr 509-1439-81) uppger att man sluter SUA-avtal ”i de fall myndigheten gör upphandling av arbete som m h t rikets säkerhet bör hemlighållas. Andra delfrågan saknar

aktualitet för LMV". Svaret antyder därmed att LMV vid tillfället för enkäten saknade sådana avtal. På samma sätt förhöll det sig med *televerket* (dnr Af 690/81 0856).

Överbefälhavaren saknar egna s k SUA-avtal. Av försvarsmaktens övriga myndigheter är det främst FMV, Fortifikationsförvaltningen och de regionala byggnadskontoren som sluter sådana avtal. FMV, som har huvudansvaret för den objektbundna försvarsforskningen,⁵⁵ har SUA-avtal med ca 300 företag, däribland Bofors industrier, AB Hägglund och Söner, Karlskronavarvet AB, SAAB-Scania AB och AB Volvo.⁵⁶ Fortifikationsförvaltningen och de regionala byggnadskontoren har SUA-avtal med ett mycket stort antal företag. Antalet är enligt såväl ÖB som de berörda myndigheterna såpass omfattande att närmare uppgift om antalet inte kan ges, då en inhämtning och sammanställning av dessa uppgifter inte kan ske utan att det väsentligen inverkar på arbetets behöriga gång hos de berörda myndigheterna.⁵⁷ Fortifikationsförvaltningens säkerhetschef, Håkan Jarnemalm, hänvisade mig "på grund av frågornas omfattning" till industriskyddsgruppen på RPS/Säk.⁵⁸ Denna uppgav emellertid på min förfrågan att antalet företag med s k SUA-avtal är sekretessbelagt enligt SekrL 2:2.⁵⁹ Dock har nämnde Håkan Jarnemalm i en intervju för SIF-tidningen uppgivit att Fortifikationsförvaltningen har s k SUA-avtal med minst 600 företag.⁶⁰

12.3.2. Bevakningsföretagen

Lag 1974:191 om bevakningsföretag föreskriver att, med undantag för statliga och kommunala bolag, samtliga bevakningsföretag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller liknande eller bevaka enskild person för dennes skydd, skall vara auktoriserade, §§ 1-2. All personal hos sådant bolag skall undergå prövning avseende bl a den medborgerliga pålitligheten, § 4:

”All personal hos auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter i bevakningsföretagets styrelse”.

Sådan prövning, och godkännande därefter, sker hos länsstyrelsen i det län där den kontrollerade huvudsakligen kommer att tjänstgöra, § 6.⁶¹

För länsstyrelserna föreligger alltså enligt lag skyldighet att företa personalkontroll av all personal i auktoriserat bevakningsföretag.⁶² Tjänster hos dessa företag är placerade i den lägre skyddsklassen.⁶³

12.3.3. Övriga

Den tidigare nämnda enkäten innehöll vidare en fråga av följande innehåll:

”Följer i något fall av författning, tillämpningsbestämmelser eller liknande särskild skyldighet för Er myndighet att företa personalkontroll enligt PKK:s bestämmelser beträffande arbetsökande *till annan tjänst än sådan som är placerad vid Er myndighet*? Vilka myndigheter, och/eller företag, omfattas i så fall av dessa bestämmelser?”

9 myndigheter besvarade alltså över huvud inte enkäten. Av de övriga 87 vägrade 28 besvara frågan, i de flesta fall med motivering att uppgifterna är sekretessbelagda. 35 myndigheter uppgav att sådan författningstext etc inte var aktuell för myndigheten i fråga. 24 myndigheter besvarade frågan jakande, men av dessa hänvisade 8 endast till sådan författningstext som tidigare behandlats under kapitel 12.3.1. och 12.3.2. Kvar står alltså 16 myndigheter som uppger sig ha författningssenlig skyldighet att begära personalkontroll även rörande personal utanför den egna myndigheten, och detta utan att sådan skyldighet följer av lagen om bevakningsföre-

tag, upphandlingsförordningen eller lag om säkerhetsskydd vid statsmyndighet.

Försvarsdepartementet (dat 81-12-03, dnr saknas) nämner ett gränsfall. Som bekant tillsätts vissa tjänster av regeringen. Enligt departementet kan det någon gång förekomma att sådana tjänster som hänförs till den högre skyddsklassen föreslås besättas med personer som inte genomgått personalkontroll. Vederbörande myndighet uppmanas då att genomföra sådan kontroll.

En rad av de myndigheter som i denna del besvarat enkäten jakande har inte givit någon författningshänvisning. Detta kan på goda grunder antas ha sin bakgrund i att dessa myndigheter företar personalkontroll beträffande vissa tjänster hos myndigheter som faller under den personalkontrollberättigade myndighetens myndighetsansvar. *Statens Vattenfallsverk* (dnr DB-LNM/ALB-3842) hänvisar direkt till sådant myndighetsansvar för beredskapsplanläggningen för kraftindustrin. *Riksåklagaren* (dnr AD 560-81) uppger sig företa personalkontroll för underställda åklagarmyndigheter, och *Riksförsäkringsverket* (dnr saknas) biträder de allmänna försäkringskassorna i dessa frågor. Domstolsverkets författningssamling, DVFS, 1977:97 B 36 föreskriver att inför tillsättning av tjänst på domstol som är placerad i den högre skyddsklassen så skall detta först anmälas till chefen för *domstolsverket*. Tjänsten får inte tillträdas förrän personalkontroll skett.

Luftfartsverket (dnr P 68/82-1305) besvarar i och för sig enkätfrågan nekande men förklarar i en kommentar till frågan att myndigheten företar personalkontroll för tjänster placerade vid Linjeflyg AB, AB Aerotransport och SAS, dock först *efter* (Luftfartsverkets kursivering) anställning. Även *Statens Jordbruksnämnd* (dnr 702-204/81) besvarar frågan nekande, men påpekar samtidigt att "För fullgörandet av visst arbete (ej SUA-) företar dock JN i samråd med 'uppdragsföretag' (pk/sk 2) av vissa personer som anställs av företaget".

Av Polislagen (PL, SFS 1984:387) § 6 samt LStinstruktionen (SFS 1971:460) § 6 framgår att *länsstyrelsen* är högsta polis-

organ i länet. Jämlikt Polisförordningen (PF, SFS 1984:720) 7:4 (jfr även LStinstruktionen § 26) tillsätter LSt bl a tjänst som polisintendent, polis- eller kriminalkommissarie samt avdelnings- och byrådirektör inom länets polisväsende. Efter förslag från LSt tillsätter regeringen tjänst som länspolis-mästare, polismästare, polisöverintendent, byråchef och kansli-chef, PF 7:3.⁶⁴ Innan LSt avger sådant förslag eller, i före-kommande fall, beslutar tillsätta sådan tjänst, skall yttrande från polismyndigheten inhämtas, PF 7:6. Då fråga är om förslag till länspolischef eller biträdande länspolischef skall även samråd i frågan först ske med RPS, LStinstr § 44a.

En rad länsstyrelser påpekar följaktligen att det föreligger skyldighet för länsstyrelsen att företa personalkontroll avseende sökande till och innehavare av tjänst vid polismyndighet i länet. Länsstyrelsen i Jämtlands län preciserar denna skyldig-het till att omfatta vissa tjänster inom den lokala polisorganisa-tionen som är placerade i den högre skyddsklassen.⁶⁵ Av svar från länsstyrelsen i Värmlands län framgår att dessa tjänster torde vara uppdrag i polisstyrelserna.⁶⁶ Skyldighet att i dessa fall företa personalkontroll föreligger enligt en hemlig skrivelse från justitiedepartementet, daterad den 26 mars 1971.⁶⁷

Härutöver har länsstyrelserna skyldighet att företa personal-kontroll vid rekrytering av personal till den lokala civilförsvars-organisationen.⁶⁸ Därjämte svarar länsstyrelsen för personal-kontroll beträffande vissa befattningar inom den kommunala beredskapsplaneringen.⁶⁹

Enligt länsstyrelsen i Gävleborgs län har ”personalkontroll . . . beträffande ytterligare en krets arbetssökande utanför myndigheten ålagts länsstyrelsen. Uppdraget och dess omfatt-ning är inte offentligt”.⁷⁰ Det är möjligt att man härmed avser den möjlighet länsstyrelserna enligt SFS 1940:358, med ny lydelse genom SFS 1978:264, har att ålägga den som bedriver verksamhet av väsentlig betydelse för försvaret eller folk-försörjningen att vidtaga särskilda skyddsåtgärder.⁷¹ Bland de åtgärder lagtexten lämnar utrymme för torde nämligen även personalkontroll ingå.

12.4. Sammanfattning

Jämlikt uppräkning i PKK § 3 är sammanlagt 55 myndigheter och företag personalkontrollberättigade. Förteckningen i PKK § 3 har i flera olika sammanhang av ansvariga myndigheter, däribland regering och justitiedepartement, betecknats som uttömmande. Som framgått av den redovisade enkäten uppgår emellertid det totala antalet myndigheter samt offentliga och privata företag med rätt (och skyldighet) till personalkontroll till ett betydligt högre antal än den mängd som är uppräknad i stadgandet. Anledningen härtill står främst att finna i slutandet av s k SUA-avtal, dvs avtal om säkerhetsskydd och persongodkännande som sluts med företag och myndigheter som fullgör arbete som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas. Även om RPS/Säk, med hänvisning till SekrL,⁷² vägrat uppge antalet SUA-avtal, visar ändå undersökningen på att det torde finnas närmare 1.000 sådana avtal. Härtill kommer dels en rad företrädesvis privata bevakningsföretag som jämlikt författning har att inhämta godkännande hos länsstyrelse om bl a medborgerlig pålitlighet hos anställda och arbetssökande, dels en rad underordnade myndigheter för vilkas räkning personalkontrollberättigad myndighet företar personalkontroll. Sammantaget innebär detta att ett mycket högt antal myndigheter och företag har direkt eller indirekt skyldighet att företa personalkontroll av anställda inom och arbetssökande till myndigheten/företaget. Totalt torde det handla om mer än 1.000 sådana företag och myndigheter.

Kapitel 13. Skyddsklassplacerade tjänster

Som framgått av avsnitten 8.1.5. och 8.2.2. i undersökningens historiska avdelning innebar 1961 års kungliga brev angående personalkontroll ingen gradering av de olika typer av tjänster och uppdrag där personalkontroll kunde komma ifråga. I syfte att få till stånd en minskning av det, som man ansåg, allt för höga antalet tjänster och uppdrag där personalkontroll företogs, föreslog den s k parlamentariska nämnden i SOU 1968:4 att kontrollen för framtiden borde "differentieras".¹ Enligt utredningen borde dessa tjänster och uppdrag fortsättningsvis indelas "i olika riskklasser", närmare bestämt två.² "Det torde därmed vara ur principiell synpunkt önskvärt att den högre riskklassen hålles starkt begränsad".³ Med den högre riskklassen avsåg utredningen "de ur säkerhetssynpunkt viktigaste befattningarna".⁴

Remissinstanserna ställde sig genomgående positiva till förslaget med det enda undantaget att Civilbefälhavaren för västra civilområdet föreslog att beteckningen riskklass borde ersättas av beteckningen skyddsklass. I PKK inflöt också en regel om differentiering av de, som man beslöt kalla dem, skyddsklassplacerade tjänsterna och uppdragen.

I kapitel 12 har angivits vilka myndigheter och företag som har rätt och skyldighet att företa personalkontroll. Personalkontroll får i princip endast företagas beträffande tjänster och uppdrag som är placerade i s k skyddsklass, PKK § 4, stycke 1:

"Personalkontroll får endast företas ifråga om tjänst som är hänförd till skyddsklass eller beträffande den som anlitas för sådant arbete som avses i 1 § tredje stycket och som är inplacerad i skyddsklass". PKK § 1, stycke 3; "Med tjänst jämföres . . . anställning eller uppdrag hos leverantör, med vilken myndighet enligt upphandlingsförordningen (1973:600) träffar avtal om arbete som med hänsyn till rikets säkerhet skall hållas hemligt".

Skulle i särskilt fall kontroll böra ske även ifråga om annan tjänst lämnas visst utrymme därför genom PKK § 5, vari stadgas att myndigheten i sådant fall skall göra framställning därom till regeringen;

"Om personalkontroll i särskilt fall bör företagas i fråga om tjänst som ej är hänförd till skyddsklass . . . , skall myndigheten göra framställning därom till regeringen, såvida icke myndigheten själv får besluta i ärendet".

Av stadgandet framgår att myndighet/företag kan ha rätt att självständigt besluta att personalkontroll skall företas trots att tjänsten eller uppdraget inte är placerad i skyddsklass. Sådan rätt tillkommer ÖB, jämlikt § 9 i en skrivelse från regeringen till ÖB, daterad den 30 juni 1961, rörande personalkontroll inom försvaret. Enligt denna skrivelse har ÖB rätt att, oberoende av om tjänsten eller uppdraget är placerad i skyddsklass eller inte, företa personalkontroll om den aktuella befattningshavaren i sin tjänst inte kan undanhållas insyn i förhållanden av hemlig natur.⁵

Enligt PKK § 5 får alltså *i det särskilda fallet*, dvs undantagsvis, personalkontroll ske även beträffande tjänster och uppdrag som inte är placerade i skyddsklass. Huvudregeln är emellertid klar — personalkontroll får i princip bara ske beträffande tjänster och uppdrag som före begäran om kontroll placerats i s k skyddsklass.

I den fortsatta framställningen analyseras inledningsvis de regler om skyddsindelning som gällde fram till oktober 1983, varefter de nu gällande bestämmelserna om skyddsklassplacering analyseras först avslutningsvis under avsnitt 13.3. Skälet här-

till är att den enkätredovisning, rörande antalet skyddsklass-placerade tjänster, som redovisas i avsnitt 13.2. genomfördes kring årsskiftet 1981/82, dvs vid en tidpunkt då de äldre bestämmelserna om skyddsklassindelning alltjämt gällde.

13.1. Skyddsklassindelning enligt de äldre bestämmelserna

Under perioden den 1 oktober 1969 till den 1 oktober 1983 förekom två skyddsklasser i PKK; skyddsklass 1, omfattande tjänster av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, och skyddsklass 2, omfattande övriga tjänster av betydelse för rikets säkerhet. Med tjänst jämställs vikariat på tjänst samt uppdrag.

PKK § 4, stycke 2 (SFS 1969:446):

”Kungl. Maj:t bestämmer särskilt för varje myndighet vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 1. Vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 2 bestämmes av Kungl Maj:t eller, efter Kungl Maj:ts bemyndigande, av vederbörande myndighet”.

Regeringen avgjorde, och avgör alltjämt, särskilt för varje myndighet och företag vilka tjänster som skall hänföras till den högre skyddsklassen. En förutsättning för att en tjänst skulle få hänföras dit var enligt den äldre lydelsen att tjänsten var av *synnerlig* betydelse för rikets säkerhet. Begreppet synnerlig är i det juridiska språket ett starkt begrepp, varför det får antagas att endast ett begränsat antal tjänster kan komma i fråga för inplacering i denna skyddsklass.

Beträffande denna högre skyddsklass hade regeringen att *särskilt* för varje personalkontrollberättigad myndighet respektive företag bestämma vilka tjänster som kunde anses vara av så kvalificerad betydelse att den skulle inplaceras i den högre skyddsklassen. Det skulle således knappast ha varit i överensstämmelse med kungörelsens krav om regeringen schablonmässigt hade beslutat vilka tjänster som skulle placeras i skyddsklass 1.⁶ Bestämmelsen torde ha innefattat ett krav på att regeringen via uppräkningsmetoden specificerade varje enskild

tjänst som skulle hänföras till skyddsklass 1 inom respektive personalkontrollberättigad myndighet/företag. Så tycks också ha skett. Av t ex Vattenfallsverkets bestämmelser för personalkontroll framgår att Vattenfall erhållit förteckning över tjänster placerade i den högre skyddsklassen.⁷ I RPS informationsblad, FAKTA, påpekas också att "(D)essa tjänster är sålunda direkt utpekade av regeringen och det har gjorts i ett sekretessbelagt protokoll som tillställts varje personalkontrollberättigad myndighet".⁸

Vad därefter gäller den lägre skyddsklassen, till vilken något oprecist hänfördes "övriga tjänster av betydelse för rikets säkerhet", var det även här i första hand regeringen som hade att verkställa skyddsklassplacering. Till skillnad från tjänster i den högre skyddsklassen gavs emellertid regeringen i dessa fall möjlighet att genom bemyndigande delegera sin beslutanderätt avseende skyddsklassplacering till personalkontrollberättigad myndighet respektive företag. Så har också regelmässigt skett.⁹

En skillnad med tjänster i den högre skyddsklassen var att *PKK* i dessa fall inte ställde några krav på att regeringen eller i förekommande fall myndigheten/företaget specificerade vilka tjänster som var placerade i den lägre skyddsklassen. En sådan specificering måste emellertid ske om RPS/Säk skall kunna kontrollera om myndigheten har rätt att begära personalkontroll avseende viss tjänst. I FA Säk, s 53, ges anvisningar för säkerhetsskydd vid automatisk databehandling: "mottagarens identitet och behörighet" skall kontrolleras. För att sådan kontroll skall vara praktisk möjlig torde krävas att RPS/Säk av regeringen respektive myndigheten/företaget i förväg informeras om vilka tjänster och uppdrag hos myndigheten/företaget i fråga som är placerade i den lägre skyddsklassen. Slutsatsen blir därför att någon form av konkretisering måste ske även beträffande de tjänster och uppdrag som placerats i den lägre skyddsklassen. Det är rimligt att anta att regeringen vid ett eventuellt delegationsbeslut angivit vissa ramar som den bemyndigade myndigheten/företaget därvidlag har att hålla

sig inom, varefter en precisering av vilka tjänster som skall placeras i den lägre skyddsklassen självständigt kan ha bestämts av myndigheten/företaget inom dessa av regeringen angivna ramar.¹⁰

I regeringens, via kommundepartementet, delegation till länsstyrelserna att bestämma vilka tjänster inom verksamheten som skall hänföras till den lägre skyddsklassen, ges exempel på hur regeringen bestämmer dessa ramar;

”För att en restriktiv tillämpning av personalkontrollen skall åstadkommas får till skyddsklass 2 hänföras endast i krigsorganisationen ingående tjänster som är av betydelse för rikets säkerhet eller tjänster som eljest på grund av gällande föreskrifter eller av särskilda skäl förutsätter prövning av medborgerlig pålitlighet. Sådana skäl föreligger endast om tjänstens innehavare medverkar eller får insyn i krigsplanering, stabsövning eller annan totalförsvarsverksamhet av hemlig natur. Granskning av personalkontrollbehovet skall äga rum fortlöpande. Civilförsvarsstyrelsen utfärdar de föreskrifter som behövs för kontroll av personal i civilförsvarets krigsorganisation”.¹¹

Ytterligare exempel finns i lag om säkerhetsskydd i riksdagen (SFS 1983:953), vilken i § 39 bemyndigar riksdagens förvaltningskontor att efter samråd med krigsdelegationens sekreterare bestämma ”vilka tjänster och uppdrag för tjänstemän som skall hänföras till skyddsklass enligt personalkontrollkungörelsen”.

ÖB har valt att till respektive myndighet som faller under ÖBs ansvarsområde sända ut särskilda förteckningar över vilka tjänster som hänförts till skyddsklass.¹² Skulle någon av dessa myndigheter önska att icke skyddsklassplacerad tjänst hänföres till skyddsklass, eller att tjänst i lägre skyddsklass placeras i den högre eller vice versa, skall myndigheten till ÖB lämna motiverad framställan därom. I förekommande fall vidarebefordras densamma till regeringen.¹³

I bilaga 6.1. till bestämmelser om säkerhetsskydd inom Statens Vattenfallsverk, B Säk, finner vi därefter exempel på en konkretisering av vilka tjänster och uppdrag som skall placeras i den lägre skyddsklassen hos Vattenfall och den kärnkraftsindustri för vilken Vattenfall har myndighetsansvar. Förteckningen återges här i avskrift;¹⁴

FÖRTECKNING ÖVER TJÄNSTER OCH UPPDRAG HÄNFÖRDA
TILL SKYDDSKLASS

Denna förteckning upptar tjänster och uppdrag som skall hänföras till skyddsklass 2. Till dessa skall även hänföras ordinarie ställföreträdarskap samt vikariat på tjänst i de fall utövandet av tjänsten innebär befattning med sekretesskyddad information. Vid gränsfall — t ex kortare vikariat och då ringa befattning med sekretesskyddad information förekommer (enstaka handlingar) — avgör bemyndigad chef huruvida personalkontroll skall begäras. Härvid skall personalkännedom och inhämtade referenser etc ligga till grund för bedömningen. Se även "behörighet" punkt 2.2.

Grupp	Befattning/tjänst	SV huvud- kontor	SV lokal- förv	El- område Elblock	Kraft- före- tag
A	Befattningshavare som hand- har sekretesskyddad infor- mation av betydelse för rikets säkerhet eller regel- bundet avses ta del av sådan	X	X	X	
B	Befattningshavare med an- svar för beredskapsplanlägg- ning som därvid tar del av sekretesskyddad informa- tion	X	X	X	X
C	Befattningshavare som genom tjänst eller uppdrag avses få insyn i krigsplan- läggning av hemlig natur, t ex deltagande i utredning eller övning	X	X	X	X
D	Drift- och underhållspersonal som avses stadigvarande full- göra tjänst vid skyddsföre- mål	X	X	X	X
E	Personal, som för kontroll-, konstruktions-, installations-, underhålls- och motsvarande arbeten kommer att besöka skyddsföremål	X	X	X	X

Grupp	Befattning/tjänst	SV huvud- kontor	SV lokal- förv	El- område Elblock	Kraft- före- tag
F	Driftvärnsmän vid antagning till driftvärn	X	X		X
G	Personal som vid beredskap och krig skall ingå i EFN, elokansli, elblockkontor, produktionskontor eller ADB-enhet för nationell eller regional driftledning och som därvid avses få insyn i säkerhetsskyddad information	X	X	X	X

B SÄK

Ett problem som aktualiseras vid skyddsklassindelning är skillnaderna i befattningsbeskrivning mellan privata och offentliga tjänster. På den offentliga sektorn är befattningsbeskrivningarna specificerade och därmed väl lämpade att ligga till grund för en mer permanent bestämning av vilka tjänster som skall placeras i skyddsklass. Den privata sektorn präglas däremot av flexibilitet, vilket medför att arbetsuppgifterna för den enskilde tjänstemannen/kollektivanställda betydligt oftare, såväl temporärt som mer permanent, kommer att förändras. En tänkbar sådan förändring kan komma att innebära att han i viss utsträckning under en längre eller kortare period får arbeta med sekretessbelagt material i sådan utsträckning att arbetet jämlikt bestämmelserna i PKK borde vara placerat i skyddsklass. I en sådan situation tvingas det privata företaget inför beslut om skyddsklassplacering välja mellan en allt för omfattande skyddsklassplacering eller en minskad flexibilitet och därmed lönsamhet. I och för sig lämnar PKK § 5, till vilken jag strax återkommer, visst utrymme för personalkontroll trots att tjänst inte är placerad i skyddsklass,

men för utnyttjandet av denna möjlighet krävs att regeringen *i det särskilda fallet* ger sitt tillstånd. PKK § 5 svarar således knappast mot det flexibilitetskrav som företag inom den privata sektorn förutsätter. Därmed kan PKK:s regler i denna del komma att motverka sitt syfte – istället för att verka för en begränsad omfattning av antalet skyddsklassplacerade tjänster och uppdrag medför de strikta reglerna att främst företag inom den privata sektorn av lönsamhetsskäl tvingas till kontroll av betydligt fler anställda än vad som är motiverat av säkerhetsskäl. Detta kan i sin tur leda till att personer som är föremål för säkerhetspolisens uppmärksamhet får betydligt mer begränsad arbetsmarknad än vad som är motiverat av de skäl som föranlett säkerhetspolisens registrering.

Även om regeringen jämlikt PKK § 4 formellt fattar beslut om tjänsten skall placeras i den högre eller lägre skyddsklassen, får man anta att den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget själv bäst kan bedöma om en tjänst är av sådan betydelse för rikets säkerhet att den skall inplaceras av sådan betydelse för rikets säkerhet att den skall inplaceras i skyddsklass. Man kan därför såsom rimligt anta att regeringens beslut i förekommande fall föregåtts av förslag till skyddsklassplacering av personalkontrollberättigad myndighet/företag. Till komplettering av PKK § 4 innehåller därför PKK § 5 en regel av sådant innehåll, riktad till personalkontrollberättigad myndighet/företag:

”Om personalkontroll i särskilt fall bör företagas i fråga om tjänst som ej är hänförd till skyddsklass eller tjänst bör hänföras till annan skyddsklass än den tjänsten tillhör eller tjänst icke längre bör tillhöra skyddsklass, skall myndigheten göra framställning därom till Kungl. Maj:t, såvida icke myndigheten själv får besluta i ärendet.”

Stadgandet måste tolkas mot bakgrund av PKK § 4. Passusen i PKK § 5 in fine om att myndighet eller företag självt kan få fatta beslut i fråga som faller under PKK § 5 refererar således till fall där regeringen tidigare (jämlikt PKK § 4 bemyndigat personalkontrollberättigad myndighet/företag att placera tjänst

i den lägre skyddsklassen. Därmed innefattar PKK § 5 i momenten 2 och 3 ett undantag från myndighets skyldighet att underrätta regeringen om sin bedömning för det fall fråga endast är om att placera icke skyddsklassplacerad tjänst i den lägre skyddsklassen eller avföra tjänst placerad i denna skyddsklass från skyddsklassplacering. Undantaget omfattar de myndigheter/företag som jämlikt PKK § 4 av regeringen bemyndigats själv fatta beslut om skyddsklassplacering i den lägre skyddsklassen. Som framgått av den tidigare framställningen under detta avsnitt har regeringen regelmässigt bemyndigat personalkontrollberättigade myndigheter/företag att fatta sådana beslut.

Såvitt avser placering av tjänst i den högre skyddsklassen så kan jämlikt PKK § 4 endast regeringen fatta beslut därom. PKK § 5 kommer därmed i denna del att innefatta en uppmaning till personalkontrollberättigad myndighet/företag att underrätta regeringen om myndighetens förändrade uppfattning av behovet av att tjänst är placerad i den högre skyddsklassen. Sådan skyldighet åligger myndighet/företag oavsett om fråga är om att överföra tjänst från den lägre till den högre skyddsklassen eller vice versa.

Den del av PKK § 5 som ger upphov till tolkningsproblem är moment 1 i stadgandet, där det talas om att personalkontrollberättigad myndighet/företag har en skyldighet att till regeringen anmäla personalkontrollbehov även rörande tjänst eller uppdrag som inte är hänfört till skyddsklass. Jämlikt PKK § 4, stycke 1, får ju personalkontroll endast ske av tjänst placerad i skyddsklass.

En enkel tolkning av stadgandet skulle innebära att PKK § 5 i denna del, på sätt som korresponderar mot de två andra momenten i stadgandet, endast innebär att personalkontrollberättigad myndighet/företag skall upplysa regeringen om behov av ytterligare skyddsklassplacering av tjänster vid myndigheten/företaget. För det fall myndigheten/företaget bemyndigats självständigt placera tjänst i den lägre skyddsklassen, skulle PKK § 5 i sådant fall endast innebära att myndigheten,

om den anser inte skyddsklassplacerad tjänst bör placeras i skyddsklass 1, har att anmäla detta till regeringen. På sätt som framgår av PKK § 4 har regeringen därefter möjlighet att i enlighet med myndighetens/företagets bedömning placera tjänsten i den högre skyddsklassen. En sådan tolkning skulle vara konsistent med den uttryckliga regeln i PKK § 4 om att personalkontroll endast får ske rörande tjänst placerad i skyddsklass.

PKK § 5, mom 1, talar emellertid om de fall där personalkontroll enligt myndighetens/företagets bedömning "*i särskilt fall*" bör företagas trots att tjänst inte är placerad i skyddsklass. Möjligen skulle man kunna betrakta formuleringen som en lapsus om det inte vore för att man vid den omfattande revideringen och justeringen av PKK 1983 (SFS 1983:764) behållit samma skrivning. Mot denna bakgrund måste regeln i PKK § 5, mom 1 innefatta en komplettering av PKK § 4 på så sätt att personalkontrollberättigad myndighet/företag därigenom får möjlighet att genom hänvändelse till regeringen få till stånd personalkontroll även beträffande tjänst eller uppdrag där konstant personalkontrollbehov, och därmed skyddsklassplacering, inte ansetts föreligga. Det *särskiljande* i fallet kan då, enligt en rent semantisk analys, referera till antingen tjänstens/uppdragets beskaffenhet eller till den person man önskar få kontrollerad. Om det särskiljande fallet kan avse den person som söker eller innehar tjänsten innebär detta att den begränsning av personalkontrollen som ligger i systemet med skyddsklassplacerade tjänster förlorar mycket av sin betydelse. En sådan tolkning strider mot den av JO förordade maximen att man vid tvivelsmål rörande tolkningen av PKK har att välja den för den enskildes rättssäkerhet mest gynnsamma lösningen. Enligt min uppfattning skall PKK § 5, mom 1, därför förstås på sådant sätt att stadgandet till komplettering av PKK § 4 lämnar en möjlighet för personalkontrollberättigad myndighet/företag att genom att vända sig till regeringen få tillstånd i det särskilda fallet att företa personalkontroll inför tillsättning av mera tillfälligt inrättad tjänst eller uppdrag, utan att myndigheten/företaget, eller i före-

kommande fall regering, först skall behöva fatta beslut om inplacering av tjänsten/uppgiften i skyddsklass. Syftet med stadgandet kommer därmed att begränsa sig till att öka flexibiliteten i personalkontrollförfarandet.

13.2. Antalet skyddsklassplacerade tjänster m m

Såväl frågan om *vilka* konkreta tjänster som är föremål för skyddsklassplacering som uppgift om det totala *antalet* tjänster i skyddsklass bedöms av både RPS och justitiedepartementet vara av sådan betydelse för rikets säkerhet att uppgift därom inte kan ges.¹⁵ Gösta Welander, då departementsråd på justitiedepartementet med särskilt ansvar för personalkontrollfrågor, har också i en intervju klargjort att uppgift om antalet skyddsklassplacerade tjänster är hemligt, ”och kommer så att förbli. Siffran skulle kunna ge mycket information till dem som inte skall ha det”.¹⁶ Samtidigt visar det sig att uppgiften inte heller är känd för varken regeringen, regeringskansliet¹⁷ eller RPS.¹⁸ Detta förhållande gällde åtminstone 1978 såvitt avser regeringen och regeringskansliet.

Som framgått av avsnitt 1.3. kan jag inte dela de ovan nämnda myndigheternas uppfattning i fråga om behovet av sekretess när det gäller denna fråga. Ett par av frågorna i den i tidigare avsnitt nämnda enkäten syftade därför till att få fram uppgift om antalet skyddsklassplacerade tjänster, så att jag därefter kunde presentera resultatet i denna avhandling.¹⁹ Enkäten redovisas i kapitel 13.2.1. men låt mig redan här slå fast att undersökningen varit besvärlig att genomföra. En rad av de personalkontrollberättigade myndigheterna var nämligen av den uppfattningen att enkäten i denna del av sekretessskäl inte kunde besvaras. I de flesta fall hänvisade man till SekrL 2:2. Jag ser, förutom myndighetens egen bedömning, främst två skäl härtill;

1. För departementens del förefaller det som att samtliga departement, med undantag för försvarsdepartementet, tagit

kontakt med departementsrådet Welander innan man besvarat min framställan.²⁰ Jag grundar denna min uppfattning på att svaren inte bara i huvudsak är likalydande i sin formulering utan dessutom i sin uppställning ofta är identiskt lika med justitiedepartementets svar, författat av just departementsrådet Welander.

2. Några dagar efter det att enkäten påbörjats sände RPS/Säk ut en skrivelse till samtliga personalkontrollberättigade myndigheter och företag. Skrivelsen återges här in extenso:

”Skrivelse från Dennis Töllborg angående begäran om vissa uppgifter rörande personalkontroll.

Rikspolisstyrelsen har erfarit att rubricerade skrivelse utsänts till flertalet personalkontrollberättigade myndigheter. Töllborg vill bl a veta antalet tjänster i skyddsklass 1 resp 2, uppgifter om hur ärenden handlagts inom myndigheten m m. Efter förfrågan från ett antal myndigheter kan rikspolisstyrelsen meddela att vissa begärda uppgifter är av hemlig natur. Vid besvarandet av Töllborgs skrivelse erinras därför berörda myndigheter om gällande sekretessbestämmelser. För kännedom kan även påtalas att styrelsen i ett liknande sammanhang med stöd av 2:dra kapitlet 2 § sekretesslagen beslutat att inte lämna ut uppgifter om bl a antalet tjänster i skyddsklass 1.” klass 1”.

Skrivelsen undertecknad av rikspolisstyrelsen genom polisintendent T Rimér.²¹

JK och ÖB var emellertid av den uppfattningen att sekretess inte lade hinder i vägen vid besvarandet av min enkät. Jag valde då att åter tillskriva de myndigheter som inledningsvis vägrat att svara på mina frågor under åberopande av SekrL 2:2. Den förnyade frågan, som sändes ut den 5 februari 1982, ledde till att jag fick in ytterligare uppgifter.

Tabell 1. Myndigheter/företag som lämnat konkret uppgift

myndighet/företag	diarienummer	skydds- klass 1	skydds- klass 2	totalt
Affärsverket FFV	(dnr saknas, odaterat)	70-80	5-6.000	minst 5.070
Arbetskyddsstyrelsen	(dnr saknas, dat 82.02.20)	9	0	9
BN	(dnr 105-82)	5	6	11
Byggnadsstyrelsen	(dnr 105-149/81)	ej svar	ca 200	minst 200
Civilförsvarsstyrelsen	(dnr 416-2936/81)	ej svar	ca 175	minst 175
Datainspektionen	(dnr saknas, dat 81.12.04)	28	0	28
Datamaskincentralen	(dnr 81-L4-558)	20-25	ca 400	ca 425
Flygtekniska försöksanstalten	(dnr 1553/81-0016)	8	93	101
Justitiekanslern	(dnr 2722-81-13)	6	0	6
Lantbruksstyrelsen	(dnr 1246/81)	ej svar	ej svar	ca 40
LSt i Norrbotten	(dnr 41.024-1653-81)	ej svar	ca 80	minst 80
LSt i Västerbotten	(dnr 41.069.55-81)	26	82	108
LSt i Värmland	(dnr 41.0242-7-82)	ej svar	ca 40	minst 40
LSt i Älvsborg	(dnr 41.024-35-81)	ej svar	ca 40	minst 40
LSt i Halland	(dnr 12.31-884-81)	ca 35	ca 90	ca 125
LSt i Kristianstad	(dnr saknas, dat 82.03.05)	17	30	47
Luftfartsverket	(dnr P 68/82-1305)	ca 200	ca 800	ca 1.000
Riksbanken	(dnr 81-483-5405)	ca 65	ca 50	ca 115
Riksgäldskontoret	(dnr 219-81929-1982)	0	0	0
Riksförsäkringsverket	(dnr saknas, odat)	13	0	13
Riksrevisionsverket	(dnr 1981:1009)	ej svar	50-70	minst 50
Riksåklagaren	(dnr AD 560-81)	ej svar	0	ej svar
SIDA	(dnr 0.40-1982)	0	0	0
SMHI	(dnr 1010/14)	ej svar	ca 25	minst 25
Socialstyrelsen	(dnr 115/25-81)	ej svar	ca 230	minst 230
Sprängämnesinspektionen	(dnr 1 M/418)	3	21	24
Statens Bakteriologiska laboratorium	(dnr saknas, dat 81.11.03)	ej svar	ca 30	minst 30
Statens Förhandlingsråd	(dnr 628/81/19)	3	0	3
Statens Jordbruksnämnd	(dnr 702-204/81)	ej svar	ca 100	minst 100
Statens Järnvägar	(dnr Aaf 81-029/096)	ej svar	ca 5.000	minst 5.000
Statens Kärnkraftsinspektion	(dnr saknas, dat 81.11.13)	0	0	0
Statens Livsmedelsverk	(dnr 4063/81)	ej svar	ca 20	minst 20
Statens Löne- & pensionsverk	(dnr saknas, dat 81.12.23)	5	1-2	minst 6
Transportrådet	(dnr 87-1628/81)	ej svar	ca 15	minst 15
Överbefälhavaren	(dnr Säk 9013:31380)	ca 4.000	ej svar	minst 4.000

13.2.1. Enkäten

Tre frågor i enkäten syftade till att få fram uppgift om antalet skyddsklassplacerade tjänster och uppdrag, där den personalkontrollberättigade myndigheten ansvarade för att personalkontroll företogs. Vid tidpunkten för enkäten fanns det två skyddsklasser: skyddsklass 1, omfattande tjänster av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, och skyddsklass 2, omfattande övriga tjänster av betydelse för rikets säkerhet. Resultatet avser alltså antalet skyddsklassplacerade tjänster enligt denna äldre indelning.

Den första frågan avsåg antalet skyddsklassplacerade tjänster vid den egna myndigheten/företaget:

”Hur många tjänster vid Er egen myndighet är (a) placerade i skyddsklass 1, (b) placerade i skyddsklass 2. Saknar Ni möjlighet att ange det exakta antalet vore jag tacksam för en ungefärlig uppgift”.

Av de sammanlagt 96 myndigheter/företag enkäten omfattade lämnade 35 av dessa exakt eller ungefärlig uppgift på antalet tjänster i skyddsklass 1 och/eller skyddsklass 2. Dessa uppgifter redovisas i tabell 1 (se förra sidan).

Tabellen visar att minst 17.000 tjänster är skyddsklassplacerade vid de 35 myndigheter som besvarat enkäten, varav minst 4.500 tjänster är placerade i den högre skyddsklassen. Tabellen omfattar emellertid endast en dryg tredjedel av samtliga enligt PKK § 3 personalkontrollberättigade myndigheter och företag. Det totala antalet skyddsklassplacerade tjänster måste därför ligga betydligt högre. Uppgifterna från de myndigheter/företag som besvarat enkäten och vissa andra uppgifter ger möjligheter att göra en uppskattning av det totala antalet skyddsklassplacerade tjänster. Resultatet av en sådan *uppskattning* presenteras i tabell 2, men först något om mer specifika metodologiska överväganden jag gjort vid denna beräkning.

Av någon anledning uppfattas ofta uppgifter presenterade i tabellform som mer exakta och därmed mer trovärdiga och korrekta än uppgifter som presenteras i löpande text. Det finns därför skäl att med viss kraft understryka att de siffror som presenteras i de två följande tabellerna är *mina uppskattningar*, gjorda med ledning av de överväganden som strax skall redovisas. Tabellformen är vald enbart av det skälet att presentationen skall vara överskådlig.

Ett par myndigheter har endast angivit att "ett fåtal tjänster" vid myndigheten är placerade i skyddsklass. Om ingen uppskattning av antalet tjänster har kunnat ske på annat sätt (se nedan), har denna uppgift införts i tabellen.

För vissa myndigheter som inte besvarat enkäten har en uppskattning av antalet skyddsklassplacerade tjänster kunnat göras med ledning av antalet anställda vid myndigheten i fråga samt vissa andra uppgifter, bl a enkätsvar från andra myndigheter. Närmare bestämt har jag gjort följande överväganden.

(a) Som framgått av kapitel 12.3.2. föreskriver Lag 1974:191 om bevakningsföretag att all personal hos auktoriserat bevakningsföretag skall godkännas av länsstyrelse i det län där den kontrollerade huvudsakligen kommer att tjänstgöra. Följdaktligen är samtliga tjänster hos dessa företag placerade i skyddsklass, närmare bestämt i den lägre skyddsklassen. Bevakningsföretagslagen gäller i dessa delar även för ABAB och dess dotterbolag, varför antalet skyddsklassade tjänster hos dessa företag kan beräknas med ledning av antalet anställda. Dotterföretagen saknar emellertid självständig rätt att företa personalkontroll, utan sådan måste ske via ABAB. På samma sätt måste privata auktoriserade vaktbolagen företa personalkontroll *via* länsstyrelserna. Antalet skyddsklassade tjänster vid dessa företag presenteras därför under rubriken 'SUA-företag samt andra företag och myndigheter som inte är nämnda i PKK § 3'.

(b) Civilbefälhavaren för östra civilområdet har uppgivit att samtliga tjänster vid myndigheten är placerade i den högre skyddsklassen.²² Civilbefälhavaren för övre Norrland har

svarat att samtliga tjänster är placerade i skyddsklass, med det övervägande antalet i den högre.²³ Det är rimligt att anta att de olika civilförvarsområdena behandlas på samma sätt ur personalkontrollsynpunkt och jag har därför förutsatt att samtliga tjänster hos civilbefälhavarna i riket är placerade i den högre skyddsklassen.

c) Enligt 1961 års brev till statspolisintendenten personalkontrollerades samtliga anställda på UD.²⁴ Först nästan sju år efter PKK:s ikraftträdande fattade regeringen beslut om skyddsklassplacering för UD:s räkning.²⁵ Detta skulle i och för sig kunna tolkas som att det procentuella antalet skyddsklass-placerade tjänster på UD minskade genom regeringsbeslutet. Regeringens beslut kan emellertid på goda grunder antagas omfatta endast vilka av tjänsterna på UD som skulle vara placerade i den högre skyddsklassen. Av detta kan man således knappast dra slutsatsen att det totala antalet skyddsklass-placerade tjänster inom UD minskade. Tvärtom talar mycket för att de skäl som föranledde att samtliga tjänster på departementet var placerade i skyddsklass enligt 1961 års brev alltjämt har samma bärkraft. Just den typ av ärenden som UD handlägger är ju normalt sekretessbelagda.

(d) Någon myndighet har svarat att samtliga tjänster på myndigheten är placerad i viss skyddsklass.

(e) Beträffande RÅ, där inga tjänster är placerade i den lägre skyddsklassen, har jag utgått från att relationen skyddsklassade tjänster/totalt anställda är densamma som beträffande JK.

(f) Av 24 länsstyrelser har två angivit det exakta antalet i respektive skyddsklass. Av de övriga har ytterligare en länsstyrelse givit en ungefärlig uppgift på antalet tjänster placerade i den högre skyddsklassen, medan sammanlagt fem länsstyrelser lämnat en ungefärlig uppgift om antalet tjänster placerade i den lägre skyddsklassen. Givet dessa uppgifter har jag gjort en minimiuppskattning av antalet skyddsklassplacerade tjänster vid övriga länsstyrelser. Jag har då utgått från den lägsta procentsatsen i respektive skyddsklass som jag fått fram genom de säkra uppgifter – 3,5 respektive 6,2% – och därefter satt dessa tal i relation till antalet anställda vid respektive läns-

styrelse vid tidpunkten för enkätens genomförande. Eftersom länsstyrelserna i landet ju i stort sett har samma organisationsstruktur och samma uppgifter är det rimligt att anta att andelen skyddsklassplacerade tjänster också är densamma, trots att varje länsstyrelse i princip själv beslutar vilka tjänster som skall hänföras till den lägre skyddsklassen.

(g) Av ÖB:s svar framgår att ca 4.000 tjänster är placerade i den högre skyddsklassen²⁶ och att samtliga övriga tjänster inom ÖB:s ansvarsområde där tjänsteinnehavaren har tillgång till hemliga *uppgifter*²⁷ är placerade i den lägre skyddsklassen. Antalet fast anställda inom försvarsmakten uppgick 1981 till 51.588. Av dessa torde åtminstone en överväldigande del, låt säga 60 % lågt räknat, om inte samtliga, ha sådan tillgång till hemliga uppgifter att deras tjänst är placerad i skyddsklass.²⁸ Beräkningen av antalet skyddsklassplacerade tjänster vid Försvarets rationaliseringsinstitut bygger på motsvarande resonemang.

Redan i SOU 1968:4 konstaterades att "nära fyra femtedelar . . . av det ganska betydande antal personalkontroller som utföres här i landet faller . . . på försvaret. Inom denna sektor är i sin tur vissa värnpliktiga och civila försvarsarbetare de stora grupperna".²⁹ Den parlamentariska nämnden ansåg emellertid att en minskning av antalet skyddsklassplacerade tjänster skulle vara möjlig när det gäller försvarsmakten — " . . . personalkategorier, beträffande vilka personalkontrollbehovet kan omprövas, är försvarets musikpersonal samt försvarsarbetare som arbetar vid öppna anläggningar".³⁰ Nämnden föreslog samtidigt att en motsvarande differentiering borde kunna ske beträffande personal anställd vid de auktoriserade vaktbolagen, men detta förslag fick, som framgått av den tidigare redovisningen, ingen genomslagskraft. I vilken utsträckning parlamentariska nämnden fick gehör för sitt förslag att minska antalet skyddsklassplacerade tjänster inom försvarsmakten framgår inte av det material jag fått fram. Leanderfallet tyder dock på att nämndens förslag inte haft någon särskilt stor genomslagskraft i denna del.

Tabell 2. Beräkning av antalet skyddsplacerade tjänster vid samtliga personalkontrollberättigade myndigheter och företag

myndighet/företag	skydds- klass 1	skydds- klass 2	totalt
ABAB	0	1.536	1.536
Affärsverket FFV	70-80	5-6.000	minst 5.070
Arbetskyddsstyrelsen	9	0	9
Arbetsmarknadsstyrelsen	?	?	?
BN	5	6	11
Byggnadsstyrelsen	?	ca 200	minst 200
CB Övre Norrland	5	0	5
CB Nedre Norrland	1	0	1
CB Bergslagens Civilområde	4	0	4
CB Västra Civilområdet	5	0	5
CB Östra Civilområdet	15	0	15
CB Södra Civilområdet	9	0	9
Civildéfensarsstyrelsen	?	ca 175	minst 175
Datainspektionen	28	0	28
Datamaskincentralen	20-25	ca 400	ca 425
Utrikesdepartementet	?	?	2.389
Övriga departement	?	?	?
Domstolsverket	?	?	?
Flygtekniska försöksanstalten	8	93	101
Försvarets rationaliseringsinstitut	?	?	ca 60
Generalullstyrelsen	?	?	?
Justitiekanslern	6	0	6
Kommerskollegium	?	?	?
Kriminalvårdsstyrelsen	?	?	ett fåtal
Lantbruksstyrelsen	?	?	ca 40
Luftfartsverket	ca 200	ca 800	ca 1.000
LSt i Norrbotten	ca 27	ca 80	ca 107
LSt i Västerbotten	26	82	108
LSt i Jämtland	ca 10	ca 40	ca 50
LSt i Västernorrland	ca 15	ca 26	ca 41
LSt i Skaraborg	ca 13	ca 24	ca 37
LSt i Gävleborg	ca 18	ca 32	ca 50
LSt i Kopparberg	ca 15	ca 28	ca 43
LSt i Västmanland	ca 14	ca 24	ca 38
LSt i Örebro	ca 14	ca 26	ca 40
LSt i Värmland	ca 15	ca 40	ca 55
LSt i Älvsborg	ca 19	ca 40	ca 59
LSt i Göteborgs & Bohus län	ca 34	ca 60	ca 94
LSt i Halland	ca 35	ca 90	ca 125
LSt i Malmöhus län	ca 34	ca 60	ca 94
LSt i Kristianstad	17	30	47
LSt i Blekinge	ca 10	ca 19	ca 29

myndighet/företag	skydds- klass 1	skydds- klass 2	totalt
LSt i Gotland	ca 5	ca 10	ca 15
LSt i Kalmar	ca 15	ca 27	ca 42
LSt i Kronobergs län	ca 11	ca 21	ca 32
LSt i Jönköping	ca 17	ca 31	ca 48
LSt i Östergötland	ca 20	ca 35	ca 55
LSt i Södermanland	ca 12	ca 23	ca 35
LSt i Uppsala	ca 15	ca 28	ca 43
LSt i Stockholm	ca 69	ca 122	ca 191
Postverket	?	?	?
Riksbanken	ca 65	ca 50	ca 125
Riksdagens förvaltningskontor	?	?	?
Riksgäldskontoret	0	0	0
Riksförsäkringsverket	13	0	13
Riksrevisionsverket	?	50-70	minst 50
Riksåklagaren	ca 21	0	ca 21
SIDA	0	0	0
Sjöfartsverket	?	?	?
SMHI	?	?	minst 25
Socialstyrelsen	?	ca 230	minst 230
Sprängämnesinspektionen	3	21	24
Statens Arbetsgivarverk	?	?	?
Statens bakteriologiska laboratorium	?	ca 30	minst 30
Statens förhandlingsråd	3	0	3
Statens Industriverk	?	?	ett fåtal
Statens Invandrarverk	?	?	?
Statens Jordbruksnämnd	?	ca 100	minst 100
Statens Järnvägar	?	ca 5.000	minst 5.000
Statens Kärnkraftsinspektion	0	0	0
Statens Lantmäteriverk	?	?	?
Statens Livsmedelsverk	?	ca 20	minst 20
Statens Löne- & Pensionsverk	5	1-2	minst 6
Statens strålskyddsinstitut	?	?	?
Statens Vattenfallsverk	?	?	?
Statens Vägverk	?	?	?
Statistiska Centralbyrån	?	?	?
Statskontoret	0	325	325
Sveriges Geologiska Undersökning	?	?	?
Sveriges Radio AB	?	?	?
Televerket	?	?	?
Transportrådet	?	ca 15	minst 15
Överbefälhavaren	ca 4.000	ca 27.000	minst 31.000
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	?	?	?

Antalet skyddsklassplacerade tjänster vid de i PKK § 3 nämnda myndigheterna utgör enligt denna uppskattning minst 49.500, varav knappa 5.000 i den högre skyddsklassen. Härtill skall läggas dels tjänster och uppdrag hos SUA-företaget samt andra företag och myndigheter för vilka de i PKK § 3 nämnda myndigheterna har myndighetsansvar.

Av PKK § 16 framgår att personalkontroll kan komma att ske inför tillsättning av tjänster inom polisväsendet:

”Ärende hos rikspolisstyrelsen om antagning av personal eller tillsättning av tjänst inom polisväsendet avgöres i plenum, om det i polisregister finns sådan uppgift angående den som ärendet rör att fråga om utlämnande av uppgiften till annan myndighet skolat avgöras enligt 11 § första stycket”. Enligt PKK § 11 får, bortsett från de s k § 10-fallen, uppgift i personalkontrollärende utlämnas först sedan rikspolisstyrelsens styrelse beslutat att utlämnande av uppgift skall ske.

Polismyndigheterna i länet är underställda länsstyrelserna, vilka därför har att företaga personalkontroll rörande vissa av dessa tjänster,³¹ däribland tolkar.³² Äter andra tjänster faller under RPS:s ansvar och personalkontrolleras således direkt via RPS på sätt PKK § 16 föreskriver. Jag har inte ansett det modan värt att söka utröna vilken av de nämnda myndigheterna som i respektive fall företar personalkontroll, utan istället koncentrerat mig på att uppskatta det totala antalet skyddsklassade polistjänster. Rimligtvis bör hela den operativa styrkan ute på de lokala polisdistrikten omfattas av personalkontrollbestämmelserna³³ – samtliga auktoriserade väktare skall ju som framgått av ovan personalkontrolleras. Per den 1 juli 1980 fanns det 15.850 sådana tjänster.³⁴ Om vi förutsätter, lite mera vågat, att samtliga tjänster i polischefskarriären vid de lokala polismyndigheterna är placerade i den högre skyddsklassen, så får vi för den lokala polisorganisationen (utom RPS) de siffror som presenteras nedan i tabell 3.

Härtill kommer de tjänster vid Rikspolisstyrelsen som kan antagas vara placerade i skyddsklass. Samtliga tjänster inom RPS Sak är placerade i den högsta skyddsklassen, men antalet

Tabell 3. SUA-företag samt andra företag och myndigheter som ej är nämnda i PKK § 3

myndighet/företag	skydds- klass 1	skydds- klass 2	totalt
Den lokala polisorganisationen	ca 277	ca 15.850	16.127
Rikspolisstyrelsen	?	?	543
Svenska Vakt (ABAB)	0	954	954
Svenska Vakt & Swärd AB (ABAB)	0	0	0
Örebro Nattvakt (ABAB)	0	0	0
Övriga auktoriserade vaktbolag	0	11.010	11.010
Linjeflyg AB, AB Aerotransport & SAS (Luftfartsverket)	5	ca 60	ca 65
De allmänna försäkringskassorna (Riksförsäkringsverket)	0	90	90
Civildéforsvarsstyrelsens SUA-företag	0	ca 170	ca 170
Statens Jordbruksnämnds SUA-företag	0	ca 20	ca 20
Försvarsmaktens SUA-företag (ÖB)	0	ca 9.000	ca 9.000
Övriga SUA-företag ³⁸	?	?	?

anställda inom denna avdelning, placerade vid RPS centralt, är okänt för mig.³⁵

1982 fanns det 106 auktoriserade vaktbolag med sammanlagt 13.500 anställda, varav 10.500 väktare.³⁶ I denna siffra är medtaget anställda inom ABAB med tillhörande dotterbolag. I tabell 3 presenteras dessa dotterbolag separat. Övriga auktoriserade vaktbolag presenteras sammantagna.

Under kapitel 12.3.1-3. har uppgift lämnats dels om vilka av de i PKK § 3 nämnda myndigheterna som enligt egen uppgift företar personalkontroll även för tjänster hos underställda myndigheter, för vilka de har myndighetsansvar, dels vilka av de i samma stadgande nämnda myndigheterna och företagen som har s k SUA-avtal med utomstående företag. Statens Jordbruksnämnd är den enda myndighet som lämnat uppgift om antalet skyddsklassplacerade tjänster och uppdrag hos det företag med vilket man har SUA-avtal. I detta är ca 20 tjänster placerade i den lägre skyddsklassen.³⁷ Med ledning av detta tal har jag uppskattat det genomsnittliga antalet skyddsklassplacerade tjänster och uppdrag hos övriga s k SUA-

företag till minst 10 på respektive företag. Beträffande övriga utomstående företag och myndigheter där personalkontrollberättigad myndighet p g a myndighetsansvar bistår med personalkontroll har i tabellen endast angivits de tal som personalkontrollberättigad myndighet själv uppgivit.

Sammanfattningsvis visar alltså enkäten och de uppskattningar som jag gjort med ledning av denna att minst 87.500 tjänster och uppdrag är placerade i skyddsklass. Av dessa är minst ca 5.250 placerade i den högre skyddsklassen. Härtill skall slutligen läggas sådana förtroendeuppdrag där den kontrollerade inte är anställd inom den för rikets säkerhet betydelsefulla verksamheten. Främst är då fråga om hemvärns- och driftvärnsmän. Den 1 januari 1980 fanns det sammanlagt ca 105.000 medlemmar i hemvärdet.³⁹ Inför antagande som hemvärnsmän sker personalkontroll,⁴⁰ vilken såvitt jag kunnat finna normalt verkställs via ÖB.⁴¹ De frivilliga driftsvärnsmän, som kan finnas inom olika myndigheters och företags driftvärn, personalkontrolleras normalt direkt via personalkontrollberättigade myndigheter.⁴² I de fall myndighet eller företag saknar rätt till personalkontroll torde driftvärnsmän inom denna verksamhet kontrolleras via den länsstyrelse inom vars myndighetsområde företaget respektive myndigheten bedriver sin verksamhet. Den 20 mars bemyndigade nämligen regeringen länsstyrelserna att bestämma vilka tjänster och uppdrag hos länsstyrelserna, civilförsvarets krigsorganisation och inom den kommunala beredskapsplaneringen som skulle hänföras till den lägre skyddsklassen.⁴³ Det förefaller mig rimligt att detta tyder på att länsstyrelserna ansvarar för verkställandet av personalkontroll inför antagandet till dessa uppdrag inom den lokala civilförsvarsorganisationen samt härutöver beträffande vissa befattningar inom kommunal beredskapsplanering.⁴⁴ Länsstyrelsen i Kristianstad har uppgivit att det inom länet finns sammanlagt 1.150 tjänster eller uppdrag inom de nämnda verksamheterna som är placerade i den lägre skyddsklassen. Inga tjänster eller uppdrag i verksamheterna är placerade i skyddsklass 1.⁴⁵ Det har inte varit möjligt att med ledning av

denna uppgift göra en tillräckligt säker uppskattning av antalet skyddsklassplacerade tjänster och uppdrag inom motsvarande verksamhet hos rikets övriga län.

Även vissa kategorier värnpliktiga och repetitionsinkallade personalkontrolleras.⁴⁶ De samtal jag haft med FST/Säk tyder på att omkring 7.000 personer av denna kategori kontrolleras varje år.⁴⁷

Vid sidan av de minst 87.500 tjänster och uppdrag som är placerade i skyddsklass skulle således ytterligare närmare minst 115.000 förtroendeuppdrag av olika karaktär omfattas av personalkontroll.

13.3. SFS 1983:764

Den 10 januari 1980 tillsatte justitiedepartementet en utredning, där RPS fick i uppdrag att försöka få kontroll över antalet skyddsklassplacerade tjänster samt föreslå ändringar i PKK:s kvalifikationsgrunder för sådan inplacering.⁴⁸ Justitiedepartementets beslut kom efter det att det s k Leanderfallet väckt massmedial uppmärksamhet. Syftet med översynen skulle vara att dels åstadkomma en bättre differentiering vad gäller placeringen i olika skyddsklasser och dels att minska det totala antalet skyddsklassplacerade tjänster.⁴⁹

RPS tillsatte den 25 februari samma år en arbetsgrupp att utföra uppdraget. I arbetsgruppen ingick från RPS/Säk Sture Höglund (byråchef byrå A), Ture Holmblad (chef för personalkontrollroteln), Karl-Erik Friberg, Lars Gullberg och Thomas Rimér. Från FST/Säk ingick överstelöjtnant Bengt Janse. Arbetsgruppens förslag föredrogs i RPS styrelse den 8 april 1981, varefter det presenterades för regeringen den 26 maj samma år.⁵⁰ Utredningen är i alla sina väsentliga delar hemligstämplad, och jag har inte fått ta del av dessa delar.

Även RPS ansåg att antalet skyddsklassplacerade tjänster var allt för högt. Skälet härtill var enligt RPS den alltför all-

männa utformningen av PKK såvitt avsåg vilka tjänster som skulle hänföras till skyddsklass.⁵¹ Man föreslog därför, på sätt som redovisas nedan, vissa ändringar i PKK syftande till en mer stringent anvisning om vilka tjänster som skulle hänföras till skyddsklass.

Till stöd för sitt förslag återopade arbetsgruppen en enkät man genomfört under 1980 bland de personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen.⁵² Såväl frågeformuläret som resultatet av enkäten är enligt RPS/Säk sekretessbelagda i enlighet med SekL 7:17.⁵³

Regeringen meddelade RPS genom regeringsbeslut den 24 juni 1982 att man hade för avsikt att besluta om ändringar i PKK i huvudsak överensstämmande med RPS' förslag.⁵⁴ I anledning härav uppdrogs åt RPS att påbörja en genomgång av tjänster vid de personalkontrollberättigade myndigheterna som skulle utmyнна i ett förslag till regeringen om vilka tjänster som borde vara placerade i den högre skyddsklassen.

Med några marginella ändringar godtog regeringen slutligen arbetsgruppens förslag till nya kriterier för skyddsklassindelning. Gruppen föreslog en differentiering av skyddsklass 1, genom en uppdelning i skyddsklass 1 A och 1 B, samt mer stringenta krav för inplacering i skyddsklass. Till skyddsklass 1 hänfördes tidigare tjänster "av synnerlig betydelse för rikets säkerhet" och till skyddsklass 2 "övriga tjänster av betydelse för rikets säkerhet". För framtiden kopplas skyddsklassindelningen i stället till omfattningen av kontakter med sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Till skyddsklass 1 A hänföres, enligt SFS 1983:764, tjänst om arbetstagaren i sin tjänsteutövning får del av uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet eller särskilt väsentlig del av totalförsvaret bedöms som kvalificerat hemliga. Till skyddsklass 1 B hänföres för framtiden tjänster där arbetstagaren i en omfattning som inte är obetydlig får ta del av uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet bedöms som kvalificerat hemliga. För inplacering i den lägre skyddsklassen skall fortsättningsvis krävas att arbetstagaren genom sin tjänst, om än

i obetydlig omfattning, får ta del av uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet bedöms som kvalificerat hemliga, eller i en omfattning som inte är ringa, får del av andra sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet.

Om dessa förändringar slår igenom i praktiken bör de medföra en minskning av antalet tjänster placerade i skyddsklass. Enligt justitieminister Wickbom pågick emellertid alltjämt i augusti 1985 arbetet med att minska antalet skyddsklassplacerade tjänster; "Tyvärr är vi inte färdiga med jobbet, men det fortgår och där sker en väsentlig minskning av antalet skyddsklassplacerade personer."⁵⁵

Kapitel 14. Handläggningen av personalkontrollärenden

Handläggningen av ett personalkontrollärende kan schematiskt indelas i tre steg; (a) arbetsgivarens framställan om uppgift ur polisregister, (b) RPS handläggning av denna framställan och (c) arbetsgivarens prövning av de på detta sätt erhållna uppgifternas betydelse i det ärende som föranlett personalkontroll. I detta kapitel kommer jag, efter en kortare sammanfattande beskrivning, att behandla vart och ett av dessa tre led i detalj.

I de fall personalkontroll sker på myndighetens alternativt företagets initiativ — det klart övervägande antalet fall — begäres sådan kontroll på särskild blankett, fastställd och utgiven av RPS/Säk.

Blanketten, vederbörligt ifylld, insändes till RPS/Säk. Senast i samband därmed skall myndigheten/företaget upplysa den kontrollerade om att personalkontroll begärts. Sedan säkerhetspolisen erhållit begäran om personalkontroll, undersöker personalkontrollroteln alternativt industriskyddsgruppen om den kontrollerade finns antecknad i det av RPS/Säk förda registret. Skulle det vara fallet skall ärendet därefter utom i vissa undantagsfall föredras inför RPS styrelse som har att besluta *dels* om kommunikation i ärendet skall ske med den

kontrollerade, *dels* om uppgifterna helt eller delvis skall utlämnas. Rör uppgiften redan anställd person skall personalkontrollberättigad myndighet — tidigare chefen för RPS alternativt chefen för RPS/Säk — i vissa fall begära och hålla överläggningar i frågan med av regeringen utsedda företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Sedan myndighet erhållit uppgift i anledning av personalkontrollärende skall den självständigt fatta beslut i det ärende som föranlett personalkontrollen. Beträffande arbetssökande innebär detta att myndigheten måste avvakta resultatet av kontrollen innan beslut fattas i anställningsärendet. Myndighet skall slutligen delge RPS det beslut de fattat i frågan, samt återställa handlingarna i ärendet till RPS/Säk.

Uppgift om det totala antal personalkontrollärenden som varje år handläggs av RPS är hemlig. I augusti 1981 begärde jag att få ta del av personalkontrolldiariet för åren 1965-81 i syfte att få fram uppgift om antalet begärda personalkontroller respektive år. Enligt RPS/Säk sker årligen viss statistisk uppföljning utifrån personalkontrolldiariet. Av denna statistik ”kan bl a utläsas antalet handlagda

ärenden totalt,

ärenden där den personalkontrollerade befattningshavaren förekommit i polisregister,

ärenden som föredragits i plenum samt

ärenden där uppgifter utlämnats till myndigheterna”.²

Enligt RPS/Säks bedömning innehåller diariet därmed sådan information som med hänsyn till SekrL 5:1 inte kan utlämnas.³ Kammarrätten i Stockholm delade RPS/Säks uppfattning i detta avseende, och menade att RPS/Säks framtida verksamhet kunde antas lida skada om uppgifterna røjdes för mig; ”Hindret kan inte undanröjas genom sådant förbehåll som sägs i 14 kap 9 § sekretesslagen”.⁴ Regeringsrätten lämnade i dom den 12 april 1983 mina besvär utan bifall, RÅ 1983 Ab 74.⁵

Den tyska tidningen *Der Spiegel* beskrev i nr 4/1980 det

svenska personalkontrollsystemet. Artikeln, som bl a byggde på intervjuer med högre tjänstemän vid RPS/Säk, innehöll en uppgift om att RPS/Säk årligen behandlar mer än hundra-tusen personalkontrollärenden. Uppgiften påstods höra från "en hög Säpotjänsteman". Jag har diskuterat uppgiften med Bengt Gustavsson, vid tillfället ledamot i RPS styrelse.⁶ Gustavsson dementerade då bestämt uppgiften. Detta kan emellertid ha sin bakgrund i att frågan om utlämnande av uppgift rörande bl a driftvärnsmän och anställda på auktoriserade vaktbolag samt sannolikt även hemvärnsmän — totalt mer än 115.000 — inte blir föremål för behandling i RPS styrelse annat än i de fall uppgift enligt § 9 skall utlämnas. I övrigt faller dessa tjänster och uppdrag nämligen under PKK § 10, och då har rikspolischefen rätt att med förbigående av RPS styrelse utlämna uppgifter om att den kontrollerade dömts för visst brott. Gustavsson behöver således inte själv haft kännedom om personalkontrollens totala omfattning. Andra förhållanden pekar i riktning mot att uppgiften i Der Spiegel ligger nära sanningen. Ett sådant förhållande är det höga antalet skyddsklassade tjänster och uppdrag. Vidare måste beaktas att personalkontroll äger rum även vid antagning av aspiranter och i samband med frivillig tjänstgöring.⁷ Slutligen innehåller PKK regler om att omkontroll skall ske med vissa tidsmellanrum. ÖB framhåller att antalet omkontroller är "av stor omfattning", t o m av den omfattning att "det skulle innebära ett avsevärt merarbete" bara att, på sätt PKK § 19 föreskriver, underrätta berörda om att omkontroll skett.⁸ I det s k Sandbergfallet förklarade också överstelöjtnant Borg från ÖB vid huvudförhandlingen i AD att om PKK § 21, enligt vilken departementschefen skall underrättas om företagen personalkontroll visar att någon bedöms olämplig för sin tjänst, skall tolkas på sådant sätt att även omplaceringar inom 29:29-området omfattas därav så skulle ÖB tvingas "anmäla många, många fall" till departementschefen.

Bland de ändringar som den 1 oktober 1983 (SFS 1983: bestämning av vilka typer av tjänster och uppdrag etc som

bestämmning av vilka typer av tjänster och uppdrag etc som skall hänföras till skyddsklass.⁹ Ett av huvudsyftena med författningsändringen var också att åstadkomma en minskning av antalet skyddsklassplacerade tjänster. I den utsträckning detta syfte nås, kan det förväntas en minskning av antalet personalkontrollärenden. Härför talar även en skärpning av bestämmelsen i PKK § 6, innefattande att personalkontroll fortsättningsvis, "om det inte finns synnerliga skäl" till annat, endast får avse den som kan antagas bli utsedd till innehavare av tjänsten eller uppdraget.¹⁰ Omkontroller får ske i samma utsträckning som tidigare.

14.1. Arbetsgivarens begäran om personalkontroll

De personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen har inte bara rätt utan dessutom skyldighet att i förekommande fall företa personalkontroll, PKK § 6:

"Personalkontroll skall företas när någon som ej är anställd hos en myndighet avses tillträda tjänst som tillhör skyddsklass. Detsamma gäller, om någon som redan är anställd avses övergå från tjänst, som ej är hänförd till skyddsklass, till tjänst som tillhör skyddsklass eller från tjänst i lägre skyddsklass till tjänst i högre skyddsklass. Kontrollen skall avse endast den som kan antas bli utsedd till innehavare av tjänsten och skall, om det inte finns synnerliga skäl, vara utförd innan beslut fattas i tillsättningsärendet.

Beträffande den som innehar tjänst i skyddsklass 1 A eller 1 B skall förnyad personalkontroll ske minst vart femte år. Om rikspolisstyrelsen finner skäl till det, skall beträffande den som innehar tjänst i skyddsklass 1 A göras sådan särskild personutredning som avses i 2 § tredje stycket.

Förnyad kontroll bör i övrigt företas när det finns anledning till det".

14.1.1. När skall kontroll företas?

Personalkontroll *skall* alltså begäras av personalkontrollberättigad myndighet/företag i ett antal situationer.¹¹ Sådan skyldighet föreligger dels inför tillsättning av tjänst eller uppdrag placerat i skyddsklass, dels inför övergång från tjänst/uppdrag i lägre skyddsklass till tjänst/uppdrag i högre skyddsklass. Härutöver *skall* den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget med viss regelbundenhet begära omkontroll av anställd (respektive vid frivillig tjänstgöring antagen) personal placerad på tjänst eller uppdrag i den högre skyddsklassen. Sådan omkontroll skall begäras minst vart femte år. I övriga fall *bör* myndigheten/företaget begära omkontroll när detta av någon anledning är särskilt påkallat. Sådan omkontroll kan alltså ske i något av tre tänkbara fall. Det kan vara fråga om någon särskild orsak som ger anledning för myndigheten att begära omkontroll av person med tjänst eller uppdrag placerat i den lägre skyddsklassen. Vidare kan det vara fråga om dels övergång från den högre till den lägre skyddsklassen och dels övergång från en tjänst i den lägre skyddsklassen till en annan tjänst placerad i samma skyddsklass.

I de tre sistnämnda fallen, dvs i de fall myndighet bör överväga omkontroll men saknar skyldighet att begära sådan, skall sådan framställan föregås av en noggrann prövning av om sådan omkontroll verkligen är påkallad, PKK § 17. Å andra sidan är det numera endast i dessa fall som myndighet åläggs att överväga om personalkontroll verkligen är påkallad. I alla andra fall föreligger istället en skyldighet för myndigheten/företaget att oberoende av myndighetens uppfattning om behovet därav begära personalkontroll.

Fram till en författningsändring den 1 oktober 1983 innehöll PKK § 17 en generell regel som ålade personalkontrollberättigad myndighet/företag att alltid inför begäran om personalkontroll noga överväga om sådan var påkallad. Å andra sidan hade samma myndigheter och företag enligt PKK § 6 *skyldighet* att i samma omfattning som nu begära personalkontroll. PKK framstod därmed i dessa delar som inkonsistent, ett för-

hållande som emellertid upphört i och med att PKK § 17 numera endast refererar till PKK § 6 *tredje stycket*.

Omkontroll skall alltså fortlöpande, med maximalt fem års mellanrum, begäras av personer med tjänster eller uppdrag placerade i den högre skyddsklassen. I övrigt får omkontroll endast begäras om, efter en noggrann prövning av behovet därav, det visar sig att särskilda skäl talar för att omkontroll bör företas. Detta till trots föreskriver SUA 1984 punkt 6¹² att omkontroll oberoende av skyddsklassplacering skall ske senast vart femte år beträffande tjänster och uppdrag som omfattas av upphandlingsförordningen (SFS 1973:600, omtryckt i SFS 1980:850). Även ÖB:s särskilda bestämmelser för personalkontroll innehåller regler om omkontroll inom ÖB:s ansvarsområde som svarar illa mot den försiktighet som påbjuds i PKK § 17. Enligt ÖB:s särskilda bestämmelser för personalkontroll skall nämligen omkontroll inte bara ske av innehavare av tjänst i den högre skyddsklassen *senast* vart femte år, utan sådan omkontroll skall därutöver med viss regelmässighet ske även beträffande innehavare av tjänst eller uppdrag i den lägre skyddsklassen. I de senaste fallen anges att sådan kontroll i regel skall ske *tidigast* fem år efter senast företagna personalkontroll. Myndigheter och företag som omfattas av ÖB:s bestämmelser om personalkontroll synes ha uppfattat denna bestämmelse som att omkontroll av innehavare av tjänst eller uppdrag i den lägre skyddsklassen regelmässigt skall ske vart femte år.¹³ Även begreppet särskilda skäl, eller särskild anledning som det är formulerat i PKK § 6 tredje stycket, synes av dessa myndigheter ha givits ett annat innehåll än det har enligt traditionell juridisk tolkningslära;

I samband med en omorganisering av förrådsverksamheten vid Pansarregemente 7, Försvarsområde 11, i Skåne genomfördes våren 1983 under återopande av PKK § 6 tredje stycket en generell personalkontroll av sammanlagt 105 civilanställda förrådsmän, samtliga placerade i den lägre skyddsklassen.¹⁴

14.1.2. *Vem skall kontrollen avse?*

Vid tjänstetillsättning får jämlikt PKK§ 6 första stycket personalkontroll bara begäras beträffande den av de sökande som kan antagas få tjänsten. Härav följer att myndigheten/företaget först har att genomföra en sedvanlig prövning av de arbetssökandes meriter i enlighet med sina normala rutiner.

I syfte att fylla detta krav har ÖB för sitt ansvarsområde utfärdat särskilda bestämmelser för personalkontroll vari det stadgas att betyg skall granskas och referenser så långt möjligt inhämtas innan framställan om personalkontroll sker.¹⁵

Personalkontroll skall sedan begäras av den som mot bakgrund av den företagna prövningen kan antagas få tjänsten.

Fram till den omfattande författningsändring som skedde den 1 oktober 1983 innehöll motsvarande stadgande i PKK en regel om att kontroll *bör* avse endast den som kunde antagas bli utsedd till innehavare av tjänsten. Möjligtvis som ett resultat av regelns tidigare utformning hände det också "vid något enstaka tillfälle" att kontroll begärdes på flera av de sökande, trots att endast en tjänst varit utlyst.¹⁶

14.1.3. *Den som skall kontrolleras skall underrättas om att personalkontroll kommer att ske*

Innan personalkontroll begärs skall myndigheten/företaget underrätta den kontrollerade om att sådan kontroll kommer att ske, PKK § 19:

"Innan en myndighet begär uppgifter hos rikspolisstyrelsen för personalkontroll skall myndigheten underrätta den som framställningen avser om att en kontroll skall begäras, såvida inte regeringen för andra fall än tjänstetillsättningar har medgivit undantag från denna skyldighet".

Sådan underrättelse om att personalkontroll kommer att begäras skall ske såväl inför tillsättning av tjänster och uppdrag som i samband med omkontroll. Syftet bakom bestämmelsen är att den som inte önskar bli kontrollerad skall beredas möjlighet att återkalla sin tjänsteansökan, alternativt begära omplacering, när han får klart för sig att personalkontroll kommer att ske.¹⁷ För de som söker en tjänst eller ett uppdrag placerat i den högre skyddsklassen innebär underrättelsen rent praktiskt inga problem. Som framgår av det följande skall dessa nämligen inför kontrollen fylla i ett av RPS/Säk utfärdat formulär, varav framgår att uppgifterna skall användas för personalkontroll. Beträffande omkontroller samt sökande till tjänst eller uppdrag i den lägre skyddsklassen fyller den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget själva i formuläret. Ett iakttagande av PKK § 19 förutsätter alltså att myndigheten/företaget i dessa fall särskilt informerar de kontrollerade om att personalkontroll kommer att företas.

Som framgår av regeln har regeringen möjlighet att för andra fall än tjänstetillsättningar medge undantag från underrättelseskyldigheten enligt PKK § 19. De fall som kan komma i fråga är dels omkontroller, dels kontroll i samband med antagande till aspirant, frivilligtjänstgöring och liknande. Regeringen har också, åtminstone för Vattenfallsverkets del, meddelat sådant undantag vad det avser personal i den lägre skyddsklassen för tjänstgöring under beredskap eller krig, dvs personal som tillhör det s k driftvärnet.¹⁸ Det framgår vidare av ÖB:s bestämmelser för personalkontroll att regeringen med stor sannolikhet fattat ett liknande beslut beträffande ärenden hos ÖB som gäller uttagande av personal för tjänstgöring under beredskap eller krig.¹⁹

Fram till författningsändringen den 1 oktober 1983 innehöll PKK § 19 endast en regel om att myndigheten/företaget skulle underrätta den kontrollerade om att kontroll begärts, även i detta fall såvida regeringen ej medgivit undantag. En av RPS företagen undersökning gav vid handen att åtskilliga myndigheter/företag uppfattat bestämmelsen som att under-

rättelse skulle lämnas först efter det att arbetsgivaren erhållit svar i personalkontrollärendet.²⁰

I Ehnebomfallet²¹ framförde ÖB den uppfattningen att det "måste åligga den myndighet inom försvarsmakten som lämnar underlag för ÖB:s begäran om personalkontroll, att också underrätta den enskilde om att personalkontroll kommer att begäras". ÖB framförde vidare som sin uppfattning att en riktig tolkning av PKK § 19²² innebar att underrättelse skulle ske första gången personalkontroll begärs "men att detta inte är nödvändigt vid omkontroller".²³

I och för sig kan regeringen på sätt som ovan angivits medge undantag från den underrättelseskyldighet som PKK § 19 stadgar. Sådana undantag är enligt dåvarande justitieminister Geijer avsedda att ges generellt för vissa typer av tjänster och uppdrag som inte är föremål för ansökningsförfarande.²⁴ Något sådant undantag var emellertid inte för handen i Ehnebomfallet. JO delade inte heller ÖB:s uppfattning om att underrättelser inte behöver ske vid omkontroller – "det beror främst på att stadgandets ordalydelse inte ger något utrymme för en sådan tolkning som överbefälhavaren vill ge det".²⁵ JO avvisade även ÖB:s uppfattning om att underrättelseskyldigheten endast skulle ligga på den myndighet inom försvarsmakten som *via* ÖB begär personalkontroll; "Jag vill tillägga att överbefälhavaren ändå måste betraktas som kontrollerande myndighet i personalkontrollkungörelsens mening. Det yttersta ansvaret för att skyldigheterna fullgörs måste därför anses ligga på honom". Med detta konstaterade nöjde sig emellertid JO och ansåg sig inte ha skäl att vidare utreda ansvaret för den oriktiga tillämpningen av PKK § 19 i Ehnebomfallet. Under tiden för JO:s prövning hade nämligen det aktuella stadgandet genom SFS 1983:764 kommit att ändras. JO ansåg därför att saken kunde bero med ett avslutande påpekande om att JO för framtiden "förutsätter att berörda myndigheter vid

tillämpningen av 19:e paragrafen i dess nya lydelse lämnar underrättelse i samtliga fall av personalkontroll utom de som uttryckligen undantas i paragrafen”.

14.1.4. Uppgifter om den kontrollerade i begäran om personalkontroll

Begäran om personalkontroll skall ske på av RPS, eller i förekommande fall av ÖB, fastställt formulär. Numera finns för sökande till, alternativt innehavare av, tjänst i den högre skyddsklassen ett formulär för skyddsklass 1 A och ett formulär för skyddsklass 1 B. Gemensamt för båda är bl a att den sökande själv skall fylla i ett antal uppgifter samt underteckna formuläret.²⁶ Beträffande skyddsklass 1 A skall den kontrollerade förutom traditionella persondata uppge eventuellt tidigare medborgarskap och nuvarande anställning med uppgift om telefonnummer. Härutöver skall den kontrollerade uppge persondata på den person som han sammanlever med. Utrymme har vidare lämnats för kompletterande uppgifter. Här får man anta att uppgift, som tidigare gällde då det bara fanns en högre skyddsklass och som alltså gäller för skyddsklass 1 B, om yrke/tjänst i tidigare verksamhet skall lämnas liksom uppgift om utlandstjänst och långvarig vistelse utomlands. Blanketten för skyddsklass 1 B är identisk med den blankett som tidigare användes för den högre skyddsklassen innan den indelades i klass 1 A och 1 B, bortsett från att den nya blanketten till skillnad från den tidigare inte lämnar särskilt utrymme för övriga upplysningar. Det innebär att här skall samma uppgifter lämnas som beträffande skyddsklass 1 A med den enda skillnaden att här framgår redan av blanketten att uppgift skall lämnas om yrke/tjänst i tidigare verksamhet samt om utlandstjänst och långvarig vistelse utomlands.

Sedan den kontrollerade på vederbörligt sätt ifyllt blanketten har den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget att underteckna och komplettera blanketten med ”an-

teckningar" samt uppgift om kontrollorsak. Begäran om kontroll insändes därefter till RPS/Säk:s personalkontrollrotel eller, beträffande tjänst eller uppdrag på s k SUA-företag, industriskyddsgruppen på RPS/Säk.

För sökande till och innehavare av tjänst eller uppdrag i den lägre skyddsklassen finns det två olika formulär.²⁷ Till skillnad från formulären för den högre skyddsklassen skall dessa i sin helhet ifyllas av den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget.

Beträffande denna kategori kontrollerade skall endast vissa traditionella persondata samt uppgift om nuvarande anställning med angivande av telefonnummer anges. Härutöver lämnas visst utrymme för myndigheten/företaget att lämna övriga uppgifter de anser vara av betydelse i ärendet. Kontrollorsak skall anges med särskilt angivande om det rör sig om en s k § 10-tjänst.²⁸ Som en följd av den kritik JO har riktat mot ÖB i ett personalkontrollärende — se föregående avsnitt — har de nya personalkontrollblanketterna för denna kategori kontrollerade kompletterats med att uppgift skall anges huruvida den kontrollerade underrättats jämlikt PKK § 19. Uppgift om den person den kontrollerade sammanbor med behöver inte lämnas, inte heller uppgift om tidigare utlandsvistelser. Någon gång, i brådskande ärenden, sker förfrågan per telefon.²⁹ I övrigt skall den lägre skyddsklassen behandlas som den högre.

Blanketterna för personalkontroll i samband med s k SUA-avtal påminner i huvudsak om blankett för framställning beträffande den lägre skyddsklassen. Utöver de uppgifter som lämnas såvitt avser skyddsklass 2 enligt ovan skall i dessa fall även lämnas vissa uppgifter om leverantör. Det är då fråga om uppgift om leverantörs namn, adress och telefonnummer samt angivande av orsak till kontroll av leverantör — "anbud" eller "arbete". Vidare skall lämnas uppgift om objektnummer. Är fråga om underleverantör skall slutligen uppges vilken underleverantören levererar till samt dennes organisationsnummer. Liksom beträffande skyddsklass 2 har den nya blanketten för SUA-kontroll kompletterats med att det särskilt

skall anges om underrättelse enligt PKK § 19 skett. Sådan uppgift behöver dock inte lämnas beträffande kontroll av leverantör.

14.1.5. Skyldighet att avvakta med tillsättningsbeslut

Jämlikt PKK § 6 första stycket in fine skall beslut i det ärende som föranlett personalkontrollbegäran inte ske förrän resultatet av begäran om personalkontroll meddelats. I ÖB:s särskilda bestämmelser för personalkontroll markeras också med kraft att resultatet av personalkontroll *ovillkorligen* skall avvaktas innan beslut fattas i det ärende som föranlett personalkontrollbegäran.³⁰ De klara bestämmelserna till trots har det inom ÖB:s ansvarsområde inträffat att den arbetssökande tillträtt tjänsten innan resultatet av personalkontrollbegäran inhämtats. Detta skedde t ex i Leanderfallet, utförligt beskrivet i kapitel 10. I JO dnr 2316-1984 hade en värnpliktig uttagits till plutonbefälsutbildning, trots att det var bekant för säkerhetschefen på värnpliktsverket att den värnpliktige p g a att denne begått vissa brott endast kunde komma ifråga för gruppbefälsutbildning. Den kontrollerade påbörjade sin grundutbildning vid kustjägarskolan, men skiljdes från denna utbildning så snart förbiseendet upptäckts genom förnyad personalkontroll. JO riktade i denna del stark kritik mot säkerhetschefen på värnpliktsverket vilken, enligt JO, bar det huvudsakliga ansvaret för att den värnpliktige fått påbörja plutonchefsutbildningen trots att han bedömts olämplig därför. "Försummelser av detta slag får helt enkelt inte förekomma".

Möjligen som en följd av Leanderfallet har nya, mer klara, bestämmelser i frågan intagits i FA Säk punkt 85:

"Anställning eller ianspråktagande på något sätt i skyddsklassad tjänst får inte ske förrän personbedömningen slutförts. Inte heller får vederbörande i förväg informeras om tjänsten på

sådant sätt att det kan uppfattas som ett löfte om anställning. Det har förekommit att sökanden till tjänster i skyddsklass under anställningsförfarandet erhållit sådana upplysningar av myndigheterna att de förväntar sig anställning. Ett sådant förfarande är felaktigt eftersom resultatet av personbedömningen kan komma att omöjliggöra anställningen”.

Trots FA Säk i denna del kan i bilaga till denna undersökning redovisas exempel på hur SUA-företag så sent som 1985 i anställningsbekräftelse anger att ”Denna anställningsbekräftelse gäller under förutsättning att sedvanlig personundersökning hos FMV genomförs och godkännes”.

PKK innehöll fram till den 1 oktober 1983 ingen uttalad regel om att myndigheten/företaget måste avvakta resultatet av personalkontrollbegäran innan beslut fattades i det ärende som föranlett framställan om personalkontroll. Med visst fog skulle man emellertid kunna hävda att redan själva sakens natur innefattade en regel av sådant innehåll.³¹ Genom SFS 1983:764 preciserades emellertid regeln på ett sådant sätt att skyldigheten att avvakta resultatet nu framgår redan av stadgandets ordalydelse.

14.2. Initiativärenden

I vissa fall kan personalkontroll komma att ske av innehavare av skyddsklassad tjänst, trots att arbetsgivaren inte begärt sådan kontroll, PKK § 7, andra stycket:

”Beträffande den som enligt vad som är känt för styrelsen innehar tjänst som är hänförd till skyddsklass skall rikspolisstyrelsen utan att framställning gjorts om det pröva frågan om utlämnande av uppgift, som har tillförts register efter det att personalkontroll har skett”.

Vid personalkontrollärenden enligt PKK § 7, lämpligen kallade initiativärenden, är det alltså normalt fråga om omkontroll.

Initiativärenden skiljer sig från övriga ärenden i två avseende; dels genom att det vid initiativärenden är RPS, och inte arbetsgivaren, som har att besluta om personalkontroll och dels genom att det vid initiativärenden inte är fråga om en rutinmässig kontroll utan om en extraordinär kontroll föranledd av att RPS/Säk av något skäl uppmärksammat innehavare av skyddsklassplacerad tjänst.

En förutsättning för att RPS skall kunna ta initiativ till personalkontroll är att RPS har kännedom om vilka tjänster och uppdrag som är placerade i skyddsklass samt om vilka personer som är innehavare av dessa tjänster. Av RÅ 1982 ref 2:68 framgår emellertid att RPS/Säk saknar uppgift om vilka tjänster som är placerade i skyddsklass.³² Detta gäller åtminstone beträffande tjänster placerade i den lägre skyddsklassen, vilket utgör det klart högsta antalet.³³

RPS/Säk:s centralregister innehåller uppgift om samtliga befattningshavare som har eller har haft tjänst i den högre skyddsklassen någon gång under de senaste fem åren.³⁴ Vart femte år skall nämligen omkontroll ske av innehavarna i denna skyddsklass. Något sådant krav stipuleras däremot inte beträffande innehavare av tjänst i den lägre skyddsklassen. Av RPS/Säk dnr SH 1303-83 framgår också att RPS/Säk, åtminstone i det konkreta fallet och troligtvis som regel, saknar kännedom om vilka som upprätthåller skyddsklassad tjänst eller uppdrag inom s k SUA-företag. Enligt AF Säk 1970 hade myndighet skyldighet att upprätta förteckning över de personer som innehade skyddsklassplacerade tjänster eller uppdrag.³⁵ Någon motsvarande skyldighet stadgas inte i FA Säk.

Initiativärendena lämnar vidare utrymme för vissa principiellt och praktiskt viktiga arbetsrättsliga problem, som har sin bakgrund i att arbetsgivaren även i förhållande till de fackliga organisationerna på arbetsplatsen är bunden av tystnadsplikt i personalkontrollärende. Jag återkommer till dessa under avsnitt 14.4.2.

14.3. *Handläggningen hos rikspolisstyrelsen*³⁶

Sedan begäran om personalkontroll inkommit till RPS/Säk bereds ärendet av personalkontrollroteln alternativt industriskyddsgruppen vid säkerhetsavdelningen. Industriskyddsgruppen handlägger personalkontroll av anställda vid s k SUA-företag medan personalkontrollroteln handlägger övriga personalkontrollärenden.³⁷

14.3.1. *Prövning av begäran om personalkontroll*

Det framgår av PKK §§ 3 och 4 att endast personalkontrollberättigade myndigheter och företag har rätt att få en begäran om personalkontroll villfaren och då endast i de fall det rör sig om tillsättning eller innehav av skyddsklassplacerad tjänst eller uppdrag. Enligt bilaga 2 — Anvisningar för säkerhetsknydd vid automatisk databehandling — till FA Säk får utlämnande av uppgift endast ske sedan kontroll skett av mottagarens identitet och behörighet.

Sekretess beträffande sekretessbelagda handlingar och uppgifter gäller i princip även myndigheter emellan med de inskränkningar som följer främst av SekrL kapitel 14.³⁸ Såvitt avser sekretess rörande uppgifter i personalkontrollärende regleras dock personalkontrollberättigad myndighets/företags rätt att få uppgifter i personalkontrollärende genom bestämmelserna i PKK. I PKK anges att dessa myndigheter under vissa i de föregående kapitlen 12 och 13 angivna förutsättningar har rätt att i personalkontrollärende få ta del av visst sekretessbelagt material.³⁹

Varje personalkontrollberättigad myndighet och företag har att utse en kontaktman med RPS samt en ställföreträdare för denne. Uppgift därom skall inges till RPS/Säk.⁴⁰ Ansvaret för att uppgifter inte utlämnas till andra än dessa torde åvila RPS/Säk. Sammantaget innebär detta att sedan begäran om

personalkontroll skett i vederbörlig ordning har personalkontrollroteln (alternativt industriskyddsgruppen) att jämlikt bestämmelserna i FA Säk först klarlägga om ansökan är insänd av personalkontrollberättigad myndighet eller företag. Om så är fallet skall personalkontrollroteln/industriskyddsgruppen därefter kontrollera om personalkontrollbegäran avser person som innehar eller avser att tillträda skyddsklassplacerad tjänst eller uppdrag.⁴¹ Skulle ansökan om personalkontroll inte uppfylla något av dessa två krav skall begäran om kontroll, med ett begränsat undantag,⁴² avvisas.

14.3.2. Utlämnandeförfarandet⁴³

RPS/Säk för dels ett personregister, dels ett sakregister. Personalkontroll torde primärt ske mot det datoriserade personregistret, som jag förutsätter är uppbyggt på personnummer. Skulle det vid denna kontroll visa sig att uppgift om den kontrollerade saknas, skall blanketten återsändas till den personalkontrollbegärande myndigheten/företaget med anteckning om att ingen uppgift ur polisregister finns att redovisa. RPS beslut skall vara daterat och undertecknat.

Skulle det visa sig att uppgift finns antecknad om vederbörande har personalkontrollroteln, alternativt industriskyddsgruppen, att redovisa detta för rikspolischefen. Det fortsatta förfarandet i denna del styrs därefter av reglerna i PKK § 11:

”Utlämnande av uppgifter ur polisregister för personalkontroll prövas av Rikspolisstyrelsens styrelse, om något annat inte följer av fjärde stycket. Styrelsen består vid handläggningen av sådana ärenden av rikspolischefen, chefen för avdelningen för säkerhetsfrågor och de av regeringen särskilt utsedda ledamöterna av styrelsen (lekmannarepresentanterna).

Styrelsen är beslutförför, om rikspolischefen och minst tre av lekmannarepresentanterna är närvarande.

Uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet. Anser lekmannarepresentant att uppgift ej bör lämnas ut,

får rikspolischefen hänskjuta ärendet till regeringen, om han anser att uppgiften ändå bör lämnas ut. Hänskjutande skall alltid ske, om lekmannarepresentant begär det.

Fråga om utlämnande av uppgift enligt 10 § avgöres av rikspolischefen ensam. Detsamma gäller om det är uppenbart att uppgift ej skall lämnas ut i fall som avses i 8 eller 9 §."

Rikspolischefen avgör självständigt om uppgift skall lämnas ut i de "rena" s k § 10-fallen.⁴⁴ För att rikspolischefen skall ha denna självständiga rätt skall två kriterier vara uppfyllda. *Dels* skall det vara fråga om en tjänst placerad i den lägre skyddsklassen där tjänsten är förenad med bevakningsuppgift, chefskap för förråd eller kassaförvaltning eller ansvar för penningmedel. *Dels* skall de uppgifter som övervägs utlämnas *endast* innefatta uppgift om att den kontrollerade *dömts* för visst brott.⁴⁵ Så snart rikspolischefen anser att uppgift bör utlämnas med stöd av PKK § 8 eller § 9 har han att underställa frågan om utlämnande rikspolisstyrelsens styrelse. För det fall rikspolischefen anser det *uppenbart* att uppgift inte skall lämnas ut behöver frågan inte underställas styrelsen. I dessa fall meddelar RPS den personalkontrollbegärande myndigheten endast att ingen uppgift ur polisregister finns att redovisa. Även detta beslut undertecknas och dateras.

I de fall fråga om utlämnande av uppgift skall underställas rikspolisstyrelsens styrelse skall styrelsen bestå av rikspolischefen, chefen för avdelningen för säkerhetsfrågor (RPS/Säk) samt minst tre av de s k lekmanaledamöterna.⁴⁶ Ärenden rörande antagande av personal eller tillsättning av tjänst inom polisväsendet skall avgöras i plenum, PKK § 16.

Inför styrelsen föredrar chefen för säkerhetsavdelningen eller någon denne delegerat uppgiften till⁴⁷ — sannolikt chefen för personalkontrollroteln alternativt industriskyddsgruppen — ärendet på grundval av en promemoria⁴⁸ upprättad av säkerhetsavdelningen med ledning av de uppgifter som anträffats i register.⁴⁹ Promemorian granskas först av en jurist på RPS/Säk varefter, om uppgifterna anses relevanta, promemorian muntligen föredrages inför RPS styrelse. Styrelsen har därefter att

ta ställning i ärendet.⁵⁰ För att en uppgift skall få lämnas ut krävs det att samtliga närvarande är eniga om beslutet.

Innan RPS styrelse beslutar i själva utlämnandefrågan har de först att ta ställning till om uppgiften skall kommuniceras med den kontrollerade eller inte. Denna del av handläggningsförfarandet behandlas nedan i avsnitt 14.3.3. Föredragningen inför styrelsen skulle vidare tidigare i vissa fall ha föregåtts av att rikspolischefen eller chefen för säkerhetsavdelningen överlagt i frågan med av regeringen utsedda representanter för arbetsmarknadens organisationer. Sedan den 1 oktober 1983 åvilar denna överläggningsskyldighet inte längre RPS utan har lagts på personalkontrollbegärande myndighet. Regeln om överläggning med representanter för arbetsmarknadens organisationer behandlas nedan under avsnitt 14.3.4.

Beslutar styrelsen, eller i förekommande fall regeringen, utlämna uppgift får den *personalkontrollbegärande* myndigheten/företaget — observera att denna myndighet/företag inte nödvändigtvis är densamma som den myndighet/företag där den kontrollerade är anställd eller till vilket han är arbetssökande, jfr kapitel 12 — ta del av den promemoria som föredragits inför styrelsen.⁵¹ Som framgår av nedan får denna promemoria endast åtföljas av en förtydligande kommentar från styrelsens sida.

Lekmannedamot har alltid rätt att begära att frågan hänskjutes till regeringen för avgörande. Rikspolischefen har möjlighet att få frågan om utlämnande prövat av regeringen för det fall att han anser att uppgiften bör lämnas ut, trots att en eller flera av lekmanedamöterna motsatt sig sådant beslut. Fram till kungörelsens ikraftträdande, då det gällde en liknande regel,⁵² hade sådant hänskjutande aldrig behövt ske. Under 1969 och 1970, efter PKK:s ikraftträdande i dessa delar, hänsköts sammanlagt fyra utlämnandeärenden till regeringen. Vid ett av dessa tillfällen berörde frågan sammanlagt 5 kontrollerade, medan de övriga tre tillfällena avsåg en person vid varje tillfälle.

”Av de sammanlagt åtta fallen medgav Kungl Maj:t utlämnande av fullständiga uppgifter i ett fall. I ett annat fall medgav Kungl. Maj:t, att av de i registret beträffande denna person förekommande anteckningarna en uppgift fick lämnas ut. I övriga fall fick något utlämnande icke ske”.⁵³

Hela styrelsen var i de refererade fallen enig om att hänskjutande till regeringen borde ske, ”Över huvud har alltid enighet förelegat inom styrelsen vid behandling av frågor om utlämnande ur registret”.⁵⁴

Bortsett från de ”rena” s k § 10-fallen får alltså uppgift utlämnas endast efter beslut av rikspolisstyrelsens styrelse eller, i förekommande fall, regeringen.⁵⁵

JK har efter anmälan från förre kommissarien vid RPS/Säk Melker Berntler behandlat ett fall där uppgift utlämnats utan att först ha passerat RPS styrelse.⁵⁶

Sedan det vid telefonavlyssning framkommit att en okänd underofficer, anställd vid ett militärt förband i Småland, kontaktat ett främmande lands ambassad i Stockholm och begärt upplysningar rörande emigration till landet i fråga, beslöt RPS/Säk att identifiera personen. Denne visade sig ”med all sannolikhet” vara en person med tillfällig civil anställning vid det militära förbandet i fråga. Uppgiften delgavs vederbörande militära myndighet utan att passera RPS styrelse på sätt PKK stadgar. Sedan militären fått uppgiften, vägrade de förlänga den aktuella personens anställning. JK uttalade i frågan följande; ”Det är alltså å ena sidan klart att säkerhetssektionen utlämnat uppgifter till det militära förbandet, vilka normalt inte skulle kunna utlämnas i annan ordning än enligt personalkontrollkungörelsen. Å andra sidan är det — som nyss antydde — klart att orsaken till utlämnandet var att säkerhetssektionen ansåg sig behöva hjälp vid identifieringen av ’den okände underofficeren’. Det måste i denna situation framstått som mycket naturligt att vända sig till säkerhetsofficeren på förbandet ifråga. Att denne inte blev till någon hjälp och att säkerhetssektionen med hjälp av inspelningen helt på egen hand lyckades — mycket av en slump — identifiera personen, ändrar inte denna bedömning.

Mot den nyss angivna bakgrunden finner jag det tveksamt om det kan påstås att något felaktigt utlämnande förekommit trots att utlämnandet inte skett i den normala ordningen. Med

hänsyn till att alla frågor om ansvaret för det inträffade är inaktuella saknar jag anledning att ägna frågan ytterligare överväganden.

Berntler har i sin anmälan och i andra sammanhang gjort gällande att personen i fråga troligen avskedats från sin anställning p g a den information som härrörde från telefonavlyssningen. Uttalandet är med fog försiktigt formulerat. Det torde nämligen inte vara möjligt att fastställa vad som var den egentliga orsaken till att anställningen inte förlängdes. Härtill kommer att uppgifterna ifråga *eventuellt* kunde ha utlämnats även om prövningen skett i föreskriven ordning".⁵⁷

Jag anser det anmärkningsvärt att JK, i ett så klart fall med så förhållandevis allvarliga konsekvenser för den berörde, inte finner anledning ens till kritik av att uppgift utlämnats utan att först på sätt PKK föreskriver passera RPS styrelse.⁵⁸ Redan tidigare hade f ö Ralph Sterner, vid tillfället byråchef på byrå A, RPS Säk, opponerat sig mot att i de fall det visat sig omöjligt att få ut uppgifter via byrå A, byrå B istället vidarebefordrat desamma: "Dessa synpunkter har jag vid åtskilliga tillfällen fört fram alltsedan 1968, tyvärr många gånger förväges".⁵⁹ I det fall som var föremål för JK:s prövning var de uppgifter som utlämnades inte ens av den art att de, eftersom det rörde sig om en tjänst i den lägre skyddsklassen,⁶⁰ skulle ha fått utlämnas över huvud.⁶¹

Beslutar RPS styrelse eller i förekommande fall regeringen att uppgift inte skall lämnas ut, skall den personalkontrollbegärande myndigheten, företaget endast meddelas att ingen uppgift ur polisregister finns att redovisa.⁶² Beslutar styrelsen, eller i förekommande fall regeringen, att uppgift skall utlämnas får den utlämnade uppgiften endast åtföljas av en förtydligande kommentar, PKK § 14:

"Uppgift som rikspolisstyrelsen lämnar ut till en myndighet får ej åtföljas av annat yttrande från styrelsen än en förtydligande kommentar till uppgiften".

Fram till den 1 oktober 1983 fick utlämnad uppgift överhuvud inte kommenteras av styrelsen.

14.3.3. Kommunikation med den kontrollerade

I egenskap av *lag tar i princip* Förvaltningslagens (SFS 1971:290) bestämmelser om kommunikation och partsinsyn över motsvarande bestämmelser i PKK. Frågan om kollision mellan förvaltningslagens regler och reglerna om sekretess regleras därvidlag av SekrL 14:5 och 14:10.

Förvaltningslagen ger, *dels* en rad allmänna bestämmelser, §§ 4-13, vartill hänförs bl a jävsreglerna, *dels* handläggningsregler, §§ 14-19, vartill räknas bl a reglerna om partsinsyn och kommunikation. De senare reglerna är tillämpliga endast när det är fråga om myndighetsutövning, medan de förra gäller varje förvaltningsärende utom de som uttryckligen är undantagna jämlikt förvaltningslagens §§ 1-2. Enligt förvaltningslagen § 2 fjärde punkten är förvaltningslagen över huvud inte tillämplig på bl a polisens verksamhet till förekommande eller beivrande av brott. Till fråga om förvaltningslagens tillämpbarhet såvitt avser RPS handläggning av personalkontrollärende måste således två frågor besvaras;

- (1) är personalkontroll att betrakta som en del av polisens verksamhet till förekommande och beivrande av brott?, och, om svaret på denna fråga blir nekande;
- (2) är RPS beslut i personalkontrollärende att betrakta som myndighetsutövning?

RPS befattning med personalkontrollen kan inte betraktas som en del av polisens verksamhet till förekommande och beivrande av brott. Istället utgör verksamheten en del av själva personalkontrollen som har andra syften än den rent polisiära verksamheten. Därav följer att i vart fall förvaltningslagens allmänna bestämmelser i §§ 4-13 är tillämpliga även beträffande RPS handläggning av personalkontrollärende. Nästa fråga blir då om även handläggningsreglerna i förvaltningslagen skall beaktas av RPS? Svaret på denna fråga är som påpekats ovan avhängigt av om RPS beslut i personalkontrollärende är att betrakta som myndighetsutövning eller inte. Handläggningsreglerna gäller nämligen endast i den utsträckning fråga är om myndighetsutövning, förvaltningslagens § 3.

Begreppet myndighetsutövning kan i anslutning till förvaltningslagens § 3 bestämmas som myndighets "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Detta anses innebära att fråga skall vara om

ärendet där den beslutande myndigheten ensidigt kan fatta ett bindande beslut med bestämda rättsverkningar av negativ eller positiv innebörd för den enskilde.⁶³ Endast ärenden som mynnar ut i *bindande* beslut omfattas alltså av begreppet myndighetsutövning och därmed av förvaltningslagens handläggningsregler. RPS handläggning av personalkontrollärenden innebär formaljuridiskt inget ställningstagande till hur den kontrollerade skall behandlas, jfr nedan avsnitt 14.4.1. Detta beslut fattas formellt av den kontrollerades arbetsgivare. Därmed är såvitt avser RPS handläggning av ärendet inte fråga om myndighetsutövning, varför förvaltningslagens handläggningsregler i §§ 14-19, till skillnad från de allmänna bestämmelserna i §§ 4-13, inte är tillämplbara.

Bortsett från de "rena" s k § 10-fallen skall alltså en uppgift passera RPS styrelse, innan den utlämnas i personalkontrollärende. *Innan* styrelsen beslutar utlämna uppgift skall den emellertid först ta ställning till om uppgiften skall kommuniceras med den kontrollerade. 1961 års hemliga brev, rörande handläggningen av ett personalkontrollärende, innehöll ingen motsvarande skyldighet för styrelsen. Kommunikationsskyldighet med den enskilde kom därmed att framstå som den viktigaste nyheten då handläggningen av personalkontrollärenden från och med den 1 oktober 1969 reglerades genom en öppen kungörelse, PKK. I kungörelsen kom kommunikationsskyldigheten till uttryck i PKK § 13, som fram till den 1 oktober 1983 hade följande lydelse:

"Innan uppgift lämnas ut enligt 8 § (skyddsklass 1, DT), bör den som uppgiften avser ges tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig i ärendet, om ej särskilda skäl föranleder annat. Beträffande fall som avses i 9 § (skyddsklass 2, DT) bör samma ordning tillämpas, om särskilda omständigheter ger anledning till det".

PKK § 13 gav alltså i dess äldre lydelse RPS styrelse⁶⁴ en villkorad uppmaning att kommunicera materialet med den kontrollerade innan detta utlämnades i personalkontrollärende. Eftersom kommunikation i förekommande fall skulle ske

innan uppgift utlämnades måste bestämmelsen rimligen haft till syfte att bereda den kontrollerade möjlighet att påverka själva utlämnandebeslutet. Den parlamentariska nämnden, som föreslog att kommunikation borde ske även i personalkontrollärenden, uttalade också i sitt förslag att de "förutsätter att de parlamentariska ledamöterna . . . i samband med sitt bedömmande om utlämnande också tar upp frågan om kommunikering".⁶⁵

Just kommunikationsregelns iakttagande framhölls vidare av utredningen på flera ställen såsom särskilt viktig. Den kontrollerade borde "i största möjliga utsträckning beredas tillfälle att yttra sig över det utredningsmaterial som framkommit om honom, företrädesvis vid s k säkerhetssamtal".⁶⁶ Enligt nämndens uppfattning borde den kontrollerade personligen kunna få närvara vid dessa säkerhetssamtal, som enligt nämnden förslagsvis kunnat ledas av en högt kvalificerad tjänsteman vid RPS/Säk.⁶⁷ Nämnden uteslöt inte skriftlig kommunikation, "men i det stora flertalet fall torde ett personligt samtal med den kontrollerade vara mest ändamålsenligt . . . Samtalen bör protokolleras av särskild protokollförare eller upptagas på ljudband. Skriftligt protokoll bör uppläsas för den kontrollerade, som skall äga rätt att få sina kommentarer därtill antecknade. Det torde icke vara möjligt att tillåta någon annan än protokollföraren att närvara vid samtalen".⁶⁸

Nämnden motiverade också mera i detalj sitt förslag till kommunikation i personalkontrollärenden; "Ett gentemot den kontrollerade mer öppet förfarande måste (vidare) vara jämförelsevis mer tilltalande att handhava från myndighetens sida än ett tillvägagångssätt, som förutsätter undersökningar och förfrågningar utan vederbörandes vetskap. Man vinner också den fördelen att man kan fråga den kontrollerade direkt, om exempelvis något skulle behöva kompletteras i de uppgifter han lämnat. Härigenom kan erhållas ett fullständigare material för bedömningen. Om några anmärkningsvärda upplysningar framkommer, kan förklaring inhämtas från den kontrollerade. I förvaltningsärenden i allmänhet anses det med rätta vara en grundläggande princip att sökanden skall få tillfälle att yttra sig över utredning, som tillförts ärendet från annat håll. Denna s k kommunikationsprincip bör ej heller i personalkontrollärenden åsidosättas utan starka skäl. Det är dock icke möjligt att helt undantagslöst upprätthålla denna

princip. Särskilt kan det någon gång vara nödvändigt att underlåta kommunikation för att skydda en hemlig informationskälla. En vinst av kommunikationsprincipens regelmässiga upprätthållande i nu förevarande art av ärenden är, att personen ifråga får tillfälle att undanröja misstanke om säkerhetsrisk, som bottnar i ett missförstånd eller av andra skäl ej bör medtagas i den aktuella bedömningen. Möjligheten att få förklara eller vederlägga en ofördelaktig upplysning framstår till och med såsom särskilt betydelsefull i dessa sammanhang, där redan en misstanke — ibland t o m en svag misstanke — kan komma att påverka avgörandet”.⁶⁹

Remissinstanserna tillstyrkte genomgående förslaget;

Civilförsvarsstyrelsen: ”Styrelsen vill understryka vikten av att den enskilde får ta del av utredningsmaterial, som framkommit om honom. Detta är ägnat att avsevärt stärka rätts-säkerheten på förevarande område”.⁷⁰

Civilbefälhavaren i östra civilområdet: ”Bl a torde prövningens tillförlitlighet kunna ökas genom att den kontrollerade själv tillfrågas”.⁷¹

Länsstyrelsen i Västerbottens län: ”Det synes ur rättssäkerhetssynpunkt även lämpligt att sökanden kan lämnas tillfälle att taga del av resultatet av personalkontrollen”.⁷²

TCO: ” . . . vill TCO även framhålla vikten av att part i så stor utsträckning som möjligt skall få yttra sig över det material varpå myndigheten grundar sitt beslut. Det är icke endast av betydelse för den enskildes tilltro till utredningens objektivitet utan framförallt av vikt för att de ömtåliga ärenden, som det här är fråga om, skall kunna bedömas på grundval av en så fullständig utredning som möjligt”.⁷³

SACO: ”Den s k kommunikationsprincipen, som betraktas som en grundläggande princip i den svenska förvaltningen, finns det framförallt skäl att upprätthålla beträffande just dessa frågor . . . Man har nämligen svårt att freda sig för misstanken att sökande beträffande vilken uppgift erhållits ur registret, innan beslut fattats, lätt föres åt sidan utan att uppgiftens betydelse för den sökta tjänsten blivit vederbörligen prövad — inte minst i tider med överskott på arbetskraft”.⁷⁴

SR: ”SR vill understryka vikten av att principen upprätthålles om att part skall få yttra sig över det material varpå myndigheten grundar sitt beslut . . . Undantag från denna princip bör endast medges på utomordentligt starka skäl”.⁷⁵

Även de särskilt tunga remissinsanserna i frågan — JO, JK och RPS — ställde sig positiva till nämndens förslag.

RPS: "Styrelsen har sålunda intet att erinra mot . . . de förslag som sammanhänger med införandet av ett mera öppet personalkontrollförfarande . . . Beträffande nämndens bedömning av säkerhetssamtal, vartill styrelsen ansluter sig, må endast framhållas att dessa kan även i begränsad omfattning förutses bli mycket tidskrävande med hänsyn till bl a resor och att någon rationell planläggning knappast kan ske med hänsyn till att de enskilda samtalen måste genomföras snarast möjligt sedan frågan uppkommit".⁷⁶

JK: "Med tillfredsställelse är att notera nämndens förslag till ökad offentlighet på detta område. Den nuvarande ordningen är enligt min mening icke tillfredsställande. Särskilt gäller detta att den kontrollerade icke erhåller del av vad som framkommit mot honom. Jag tillstyrker därför att den av nämnden föreslagna ordningen så snart som möjligt kommer till stånd".⁷⁷

JO: "Jag vill särskilt stryka under vikten av att kommunikationsprincipen upprätthålls. Det ligger i sakens natur att kommunikation i regel inte kan ske skriftligen genom översändande av handlingar, över vilkas innehåll vederbörande bereds tillfälle att yttra sig, utan att muntliga kontakter i form av samtal måste väljas. Förhållandet är ingalunda unikt inom förvaltningsförfarandet utan tillgrips på åtskilliga andra områden där utredningsmaterialet utgörs av handlingar som parten inte kan tillåtas ta del av in extenso. Jag vill i detta sammanhang erinra om departementschefens uttalande i prop 1947:260 s 30 att en begränsning i parts rätt att utfå handlingar inte innebär inskränkning i myndighets skyldighet att låta part få kännedom om alla omständigheter som åberopas som bevis. Kommunikation utgör ett av de mest effektiva medlen för kontroll av ett beslutsunderlags sakliga riktighet".⁷⁸

I ett utkast till yttrande från ÖB, varav kopia gått till RPS/Säk efter preliminär hemligstämpling av FST/Säk den 9 februari 1968, framhåller ÖB att "(r)ättssäkerheten för den enskilde kan framdeles ytterligare befästas genom föreslagna säkerhetssamtal. Förfaringsättet med klarläggande samtal användes f ö redan i dagsläget".

Kommunikationsregelns införande i personalkontrollärenden var således starkt förankrat. Regeln innebar följande:

Såvitt avsåg tjänster i den högre skyddsklassen borde den

kontrollerade beredas tillfälle att yttra sig i ärendet innan uppgift lämnades ut, "såvida ej särskilda skäl föranleder annat". Huvudregeln beträffande den högre skyddsklassen var alltså att kommunikation borde ske. Förelåg särskilda skäl fick emellertid kommunikation underlåtas. Sådana särskilda skäl kunde t ex vara att källan till uppgiften riskerade att bli röjd. Denna risk fick sedan vägas mot skälen för kommunikation, t ex allvaret i de anklagelser mot den kontrollerade som innefattas i uppgiften mot risken för att uppgiften kunde vara felaktig.

Beträffande den lägre skyddsklassen var kommunikationsregeln annorlunda utformad. Där skulle den kontrollerade ha rätt att yttra sig endast om "särskilda omständigheter" gav anledning därtill. En sådan särskild omständighet bör ha varit osäkerhet rörande de registrerade uppgifternas vederhäftighet. En annan särskild omständighet bör ha varit att den kontrollerade kunde antagas besvara sig över det beslut som föranletts av personalkontrollärendet.⁷⁹

Någon förklaring till skillnaden i kommunikationsregelns utformning i den högre och den lägre skyddsklassen kan inte lämnas. Den parlamentariska nämnden föreslog i SOU 1968:4 ingen sådan differentiering och PKK saknar i övrigt förarbeten. Det enda rationella och försvarbara skäl jag kan se är att det vore så resurskrävande att medge kommunikation även för den lägre skyddsklassen att det inte ansetts praktiskt möjligt eller ekonomiskt försvarbart.

JO tolkade innehållet i den regel som gällde för den lägre skyddsklassen så att huvudregeln var att kommunikation inte skulle ske.⁸⁰ I prop 1982/83:64, där kommunikationsregeln i PKK berördes, uttryckte emellertid departementschefen en betydligt mer extensiv tolkning av kommunikationsskyldigheten. Utan reservation för särskild skyddsklass "erinrar" departementschefen "om att den som kontrolleras *normalt* bör få tillfälle yttra sig innan rikspolisstyrelsen lämnar ut uppgift om honom till arbetsgivarmyndigheten (13 § personalkontrollkungörelsen)".⁸¹ Lagrådet hade intet att erinra mot

denna beskrivning!⁸² Oavsett hur det förhöll sig i denna fråga var i vart fall RPS styrelse skyldig att i varje personalkontrollärende överväga om kommunikation skulle ske. Ett ställningstagande i denna fråga skulle jämlikt PKK § 13 i dess äldre lydelse föregå varje beslut om utlämnande av uppgift.

Enligt den äldre lydelsen av PKK § 14 fick uppgift styrelsen beslutat utlämna inte åtföljas av någon kommentar från styrelsens sida. Den nu gällande versionen av samma stadgande tillåter styrelsen att komplettera uppgifterna med förtydligande kommentarer. Varken den äldre eller den nu gällande lydelsen av PKK § 14 hindrar emellertid att till utlämnad uppgift fogas sådant yttrande som den kontrollerade med stöd av PKK § 13 beretts tillfälle att avgiva. Av PKK § 15 torde dock följa att om den kontrollerade i detta yttrande bemött särskild uppgift som styrelsen därefter beslutat att inte utlämna, så skall den kontrollerades yttrande i de delar han bemöter dessa uppgifter strykas, PKK § 15:

”Har beslut fattats att uppgift ej skall lämnas ut, får det ej framgå av rikspolisstyrelsens svar till myndighet huruvida registret innehåller uppgift om den person som kontrollen avser eller uppgift utöver vad som lämnas ut”.

PKK i dess äldre lydelse angav endast att kommunikation under vissa förutsättningar *borde* ske.⁸³ Användningen av *bör* istället för *skall* skulle kunna innebära att PKK § 13 endast utgjorde en anvisning till RPS styrelse som inte grundade någon motsvarande rättighet för den kontrollerade. En sådan slutsats kunde varit riktig om det inte varit så att kommunikation enligt regeln skulle ske *innan* utlämnandebeslut fattades. Att kommunikation skulle ske *före* själva utlämnandebeslutet tyder på att resultatet av kommunikation skulle vägas in i bedömningen av om registrerad uppgift skulle utlämnas eller inte. En sådan tolkning har stöd i stadgandets ordalydelse och även i kommunikationsregelns traditionellt stora betydelse i svensk förvaltningsrätt. Det kanske mest grundläggande skälet till kommunikationsprincipens betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt är möjligheten att genom kommunikation minska risken för rena misstag, t ex beroende på namnförväxling. JO har

pekat på att detta inte alls är ovanligt i ärenden av social eller polisiär beskaffenhet där författning uppställer "krav på vissa personliga kvalifikationer för gynnande beslut". JO uttalar följande; "(Det har) vid upprepade tillfällen . . . förekommit att personförväxling på grund av namnlikhet skett med påföljd att graverade upplysningar lämnats om oförvitliga personer. Vidare har jag sett flera exempel på att myndigheterna vid underhandsförfrågningar rörande enskildas personliga förhållanden mottagit lösligt grundade eller rent ovederhäftiga upplysningar . . . Vetskapen om att lämnade upplysningar betraktas som "förtroliga" och inte kommer att utåt åberopas synes i vissa fall också kunna inbjuda till vidarebefordran av vad som är att hänföra till hörsägnare och skvaller".⁸⁴ Dessa argument skulle kunna vara hämtade just från ett personalkontrollärende, där de risker JO pekar på framstår som kanske särskilt framträdande.

I Ehnebomfallet fick JO tillfälle att yttra sig över kommunikationsregelns tillämpning i ett konkret personalkontrollärende. JO konstaterade i detta fall att i och för sig måste "den vidtagna åtgärden anses ingripande" och att RPS borde ha insett detta samt slog vidare fast att i "den mån tvivelsmål uppkommer vid tolkningen (av PKK) bör den för den enskildes rättssäkerhet gynnsammaste tolkningen väljas". Trots detta ansåg JO att det i det refererade fallet inte kunde anses föreligga några särskilda omständigheter vilka borde föranlett RPS att kommunicera materialet med Ehnebom. JO riktade följaktligen inte heller någon kritik mot RPS handläggning av ärendet i detta avseende.⁸⁵

Jag övergår nu från den rättsliga frågan om kommunikationsregelns innehåll till den empiriska frågan om regeln verkligen har tillämpats.

Det är svårt att få fram mer exakt information om hur ett styrelsesammanträde vid RPS går till inför beslut i personalkontrollärende, eftersom ledamöterna har tystnadsplikt och protokollen är hemliga. I december 1979 sammanträffade jag emellertid med Bengt Gustavsson, numera landshövding, som vid detta tillfälle i nästan 15 år varit medlem av RPS sty-

relse. Gustavsson och jag hade ett ca två timmar långt öppet och hjärtligt samtal på hans arbetsrum i riksdagshuset. Under detta samtal ställde jag frågan hur man rent praktiskt gått tillväga när man i styrelsen överväger om kommunikation i personalkontrollärende bör ske eller inte. Gustavsson ställde sig mycket frågande – någon sådan prövning gjorde de aldrig, sa han.⁸⁶ Allt man prövade var om uppgifterna kunde anses vara av så allvarlig art att de översteg den "tidsanpassade tröskel" som uppställdes med ledning av det aktuella läget vid tidpunkten för styrelsens prövning. Uppgifternas korrekthet garanterades genom säkerhetspolisens ämbetsmannaheder.⁸⁷ Det förefaller således som om RPS styrelse inte ens brukade *överväga* att kommunicera materialet inför utlämnandebeslut.

I Leanderprocessen ställde Europakommissionen följande fråga till regeringen;

"At the hearing the Government did not dispute the applicant's allegation that hardly any information was communicated to individuals who had applied for posts in Security Class 2 (cf Section 13 of the Personell Control Ordinance). The Government are requested to clarify whether communication in respect of Security Class 2 ever takes place, and if so, what is the average percentage in how many cases?"⁸⁸

I sitt svar förklarade regeringen att "The possibility to communicate information to individuals who had applied for posts in Security Class 2 was not used".⁸⁹

Fyra olika skäl har i olika sammanhang anförts mot att genomföra kommunikation i personalkontrollärende. Dessa skäl åberopades även av regeringen i Leanderfallet. Jag skall ta upp dessa skäl i tur och ordning.

(a) I de allra flesta fall känner den kontrollerade väl till vad slags uppgifter som utlämnats. Enligt regeringen i Leanderfallet utlämnas nämligen vanligen endast uppgift om att den kontrollerade tidigare dömts för brott eller "other such information which in itself is public". I en intervju för Dagens Eko menade dåvarande justitieminister Petri också att det inte var särskilt allvarligt att PKK § 13 aldrig tillämpats, eftersom de kontrol-

lerade, enligt Petri, ändå alltid visste vad det var i deras bakgrund som föranlett registrering.⁹⁰

I sitt svar till Europakommissionen framhöll regeringen att den information säkerhetspolisen registrerar och i förekommande fall utlämnar ofta är av mycket känslig natur. Detta förhållande genererar ytterligare två skäl till varför kommunikation inte kan ske;

(b) Om materialet kommunicerades med den kontrollerade skulle källan till uppgiften kunna komma att avslöjas. Risken härför skulle då vara ett sådant särskilt skäl mot kommunikation som PKK § 13 talar om. Just detta skäl har tidigare framförallt åberopats av företrädare för RPS/Säk.⁹¹ Den s k parlamentariska nämnden förutsåg emellertid detta problem och uttalade i anslutning därtill följande: "För att säkerhetsunder rättelsetjänsten skall kunna få tillgång till värdefulla källor är det väsentligt att fullständiga garantier kan lämnas för att uppgiftslämnarens anonymitet respekteras av säkerhetstjänstens kontaktman. Denne skall i dylika fall för sina medarbetare äga presentera sina informationer på ett sätt som möjliggör att dölja källan då uppgift erhållits under sådan förutsättning. Det är således uppenbart att synnerligen restriktiva regler bör gälla i tjänsteinstruktioner, reglementen o dyl då det gäller säkerhetsmannens rätt och skyldighet att omtala sådant som kan röja källa, vilken han ägt tillgång till p g a särskilt lämnat förtroende".⁹²

(c) Det viktigaste skälet mot att genomföra kommunikation i personalkontrollärendet är sannolikt att registreringen av de uppgifter som kan komma att utlämnas sker på grundval av kvalificerat hemliga föreskrifter och att kommunikation enligt RPS/Säk:s och regeringens bedömning skulle kunna leda till att innehållet i dessa föreskrifter röjdes.⁹³ "Disclosure of such information could have detrimental effects on the work of the Security Police, e g since it could reveal . . . their working methods".⁹⁴

I remissvar till regeringen angående framställning om utlämnande av utdrag ur polisregister formulerar RPS/Säk sin stånd-

punkt enligt följande: "Styrelsen hävdar nu liksom tidigare att det är av synnerlig vikt att uppgifter ur säkerhetsavdelningens register inte lämnas ut i andra fall än i samband med personalkontroll. Detta är angeläget särskilt med hänsyn till att de kvalificerat hemliga tilläggsföreskrifterna till personalkontrollkungörelsen annars skulle röjas".⁹⁵

I Leanderfallet anförde regeringen motsvarande argument inför Europakommissionen; "The reason why the Personell Control Ordinance takes in some cases a restrictive attitude to communication information from the register to the person concerned is that such communication, if it extended to a certain number of cases, would disclose information about the general orientation of the work of the Security Police. Such disclosure would be a serious drawback to the Security Police and it would clearly be contrary to the national interest".⁹⁶ Vid hearingen i samma ärende den 10 oktober 1983 hävdade regeringen vidare att kommunikationsprincipens iakttagande skulle kunna medföra att RPS/Säk:s arbetsmetoder kom att avslöjas. Det framgår vidare av samma hearing att regeringen accepterar de skäl RPS/Säk anført som grund för att inte tillämpa PKK § 13.⁹⁷

I ett ärende refererat i JO:s ämbetsberättelse 1967 preciserar RPS/Säk skälen till varför man inte kan utlämna uppgift som har samband med RPS/Säk:s verksamhet.⁹⁸ Skälen torde vara desamma som skälen till varför det vore till skada för säkerhetspolisens verksamhet om de hemliga tillämpningsföreskrifterna till PKK § 2 avslöjades; För att RPS/Säk:s "spaningsverksamhet skall bli framgångsrik är det absolut nödvändigt att dess medel och metoder samt de informationer säkerhetstjänsten besitter icke blir kända för obehöriga. Den polisiära säkerhetstjänsten är därför i åtskilligt högre grad än den allmänna kriminalpolisverksamheten i behov av skydd mot insyn". Det förhållande att uppgifterna någon gång kan vara avsedda att användas i vetenskaplig verksamhet förändrar inte RPS/Säk:s bedömning. JO delade RPS/Säk:s uppfattning.

Det kan inte förnekas att detta tredje skäl mot kommunikation har en viss tyngd. Samma skäl talar emellertid med samma styrka mot kommunikation även i andra typer av ärenden som bygger på uppgifter ur RPS/Säk:s register. Vid ansökan om svenskt medborgarskap utlämnas i förekommande fall uppgifter ur samma register. Dessa uppgifter kommuniceras med den som sökt medborgarskap. Risken med kommunikation i per-

sonalkontrollärenden kan inte vara större än risken med kommunikation i medborgarskapsärenden. Redan det förhållandet att arbetsmarknadsdepartementet kommunicerar de utlämnade uppgifterna med den kontrollerade i medborgarskapsärenden innefattar följande bedömning att i vart fall sådan kommunikation inte kan anses innebära risk för att innehållet i handling av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kommer att kunna därigenom röjas, jfr sekretessförordningen (SFS 1985:950) § 7 e c.⁹⁹

Beträffande den lägre skyddsklassen har alltså regeringen numera medgett att kommunikation aldrig skett. Däremot hävdar regeringen att kommunikation i viss utsträckning skett beträffande den högre skyddsklassen. Något ytterligare material som bekräftar eller vederlägger detta påstående har jag inte. Om det förhåller sig som regeringen påstår, att kommunikation alltså sker i den högre men inte i den lägre skyddsklassen, förlorar emellertid det tyngst vägande skälet mot kommunikation i den lägre skyddsklassen sin relevans. Risken för att de hemliga tillämpningsföreskrifterna avslöjas är ju lika stor vid kommunikation till befattningshavare i den högre skyddsklassen som vid kommunikation till befattningshavare i den lägre. Så sent som den 1 augusti 1985 medgav också justitie-minister Wickbom, utan särskild reservation för skyddsklass, att det "i praktiken" aldrig förekom att man kommunicerade materialet med den kontrollerade.¹⁰⁰

(d) I Leanderfallet anförde regeringen slutligen ytterligare ett skäl till varför kommunikation enligt PKK § 13 aldrig skett, nämligen att PKK § 13 inte skulle vara någon kommunikationsregel;

"Section 13 is merely designed to give the applicant at a preliminary stage the possibility of having the information handed over to him or to have the matter discussed with the National Police Board. The principle of communication does not come into the picture until the case or the matter is dealt with by the appointing authority because it is before this authority that the administrative matter is pending".¹⁰¹ Vidare: "The whole discussion concerning the administrative principle of

communication should . . . be referred to the situation where *somebody has applied for a post* (I disregard cases of re-control here) and where *the competent authority makes its decision*. It is not until then you can know which impact, if any, the information in question had on this decision. (. . .) The Swedish Government, therefore, cannot accept that Article 13 of the Ordinance should be regarded as regulating the principle of communication in matters concerning appointments to public posts. The provision is only extra safeguard".¹⁰²

Regeringens resonemang i denna del är märkligt mot bakgrund av den konsensus som låg bakom "kommunikationsregeln", för att använda det begrepp som användes i SOU 1968:4, införande i personalkontrollärenden. Men det är också värt att notera att regeringen anförde detta skäl först sedan den tvingats medge att mitt i processen framförda påstående om att kommunikationsregeln i PKK § 13 aldrig tillämpats var korrekt. Fram till andra omgången i hearingen i Leanderfallet den 10 oktober 1983 framhöll regeringen istället "Communication" som en av de "Safe-guards" som kringgärdade det svenska personalkontrollsystemet.¹⁰³ Då framhöll man att PKK § 13 innehöll en regel om att kommunikation skall ske med den kontrollerade och att sådan kommunikation skall ske *innan* uppgift utlämnas till personalkontrollbegärande myndighet/företag. I processens slutskede ändrade emellertid regeringen inställning. Nu hävdade den istället, på sätt som angivits i det nyss återgivna yttrandet, att kommunikation skulle ske på arbetsgivarnivå. SekrL bestämmelser lämnar emellertid inte utrymme för den personalkontrollberättigade myndigheten att själv kommunicera materialet med den kontrollerade.¹⁰⁴ SekrL hänvisar nämligen, genom SekrL 14:5 sista stycket, i denna del till Polisregisterlagen (SFS 1965:94). Så "erinras" t ex i prop 1982/83:163, s 51 om att den som med stöd av polisregisterlagen, som ju omfattar även säkerhetspolisens olika register, erhåller utdrag ur polisregister angående annans personliga förhållanden är underkastad tystnadsplikt. I FA Säk punkt 87 markeras detta särskilt: "Den som personalkontrollen avser får, jämlikt polisregisterlagen, inte delges de registerupp-

gifter som utlämnats från RPS. I förekommande fall bör därför myndigheten uppge att beslutet grundats på myndighetens personbedömning från säkerhetssynpunkt".¹⁰⁵ Kommunikation kan således endast ske på initiativ av RPS och det är just denna den personalkontrollberättigade myndighetens/företagets avsaknad av möjlighet att själv kommunicera materialet med den kontrollerade som är bakgrunden till PKK § 13.¹⁰⁶

Min slutsats är således att PKK § 13 i dess äldre lydelse gav uttryck åt en kommunikationsregel som med alla sina förtjänster och brister skulle tillämpas i personalkontrollärende, men att denna regel aldrig tillämpats, åtminstone såvitt avser den lägre skyddsklassen.

Genom SFS 1983:764 ändrades PKK § 13 att gälla i dess nya lydelse fr o m den 1 oktober 1983:

"Innan uppgift lämnas ut enligt 8, 9 eller 10 §, skall den som uppgiften avser ges tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig. Detta gäller dock inte om han därigenom skulle få kännedom om uppgift för vilken sekretess gäller enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) än 7 kap 17 § eller om underrättelseskyldighet enligt § 19 ej föreligger".

Det omedelbara intrycket av § 13 i dess nya lydelse är att den ger den kontrollerade en bättre rätt till kommunikation än sina föregångare. I *båda* skyddsklasserna framställs kommunikation som huvudregel. Det avgörande är emellertid vilka fall och hur stor del av fallen som omfattas av undantaget i bestämmelsens andra mening.

Jag skall först behandla det undantag som gäller för "uppgift för vilken sekretess gäller enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) än 7 kap 17 §". 7 kap 17 § SekrL gäller utdrag ur bl a allmänt kriminalregister och polisregister. Regeln är tillämplig även på uppgifter i RPS/Säk:s spaningsregister. Detta hindrar inte att uppgifterna samtidigt kan vara sekretessbelagda med stöd av annan bestämmelse i sekretesslagen, t ex 5:1 eller 2:2.¹⁰⁷ 5:1 SekrL stadgar sekretess med hänsyn till främst intresset av att förebygga eller beivra brott och innebär att sekretess gäller "om det kan antas att syftet

med beslutade eller förutspådda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgift röjs". Enligt 2:2 SekrL gäller sekretess för alla uppgifter som på något sätt rör totalförsvaret, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle kunna skada landets försvar eller på annat sätt vålla skada för rikets säkerhet.

Om en uppgift är sekretessbelagd i den meningen att myndigheten inte är *skyldig* att lämna ut uppgiften, så *får* uppgiften inte heller lämnas ut.¹⁰⁸ Sätillvida har den kontrollerades möjligheter enligt lag att i personalkontrollärenden få tillgång till uppgifter som är sekretessbelagda enligt t ex 2:2 eller 5:1 SekrL försämrats.¹⁰⁹ Enligt den tidigare lydelsen kunde även sådana uppgifter lämnas ut om RPS:s styrelse fann att tillräckligt starka skäl talade för detta. Jag påstår inte att skillnaden i praktiken är så stor eller ens att det uppstår någon sådan skillnad. Troligen ansågs det förhållandet att uppgiften var sekretessbelagd även med hänsyn till rikets säkerhet alltid utgöra "ett särskilt skäl" mot att lämna ut uppgiften.

Å andra sidan har den kontrollerade enligt den nya lydelsen, oavsett vilken skyddsklass han tillhör, en ovillkorlig rätt att få ta del av uppgiften såvida den inte är sekretessbelagd enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen än 7:17. Inga andra särskilda skäl kan (som tidigare i skyddsklass 1) åberopas mot att lämna ut uppgiften och det krävs inte heller (som tidigare i skyddsklass 2) några särskilda omständigheter för att uppgiften skall lämnas ut.

Men allt kommer an på hur stor del av uppgifterna som anses vara sekretessbelagda även enligt annan bestämmelse i sekretesslagen än 7:17. Över denna fråga råder i praktiken RPS och regeringen. RPS och regeringens stående argument för att avslå olika typer av framställningar om att få ta del av uppgifter i RPS/Säk:s register har varit att innehållet i dessa uppgifter skulle kunna avslöja innehållet i de kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifterna till PKK § 2 och *dess* tillämpningsföreskrifter är sekretessbelagda enligt 5:1 SekrL.¹¹⁰

Denna tolkning av § 13 i dess nya lydelse framförde jag inför Europakommissionen i Leanderfallet:

”En förändring innebär uppenbarligen det nya stadgandet, men det är knappast en förändring i riktning mot *ökad* kommunikation (som ju den inledande meningen i stadgandet avser att ge sken av). I den andra delen av stadgandet skriver nämligen regeringen i stort sett helt bort den inledande passusen. I realiteten innehåller det andra ledet av stadgandet följande; säkerhetspolisen skall i fortsättningen i kontrollärendet kommunicera alla uppgifter de lämnar ut rörande huruvida den kontrollerade tidigare blivit *straffad* för brott, men *får överhuvudtaget inte*, å andra sidan, lämna ut någon som helst annan uppgift, eftersom ett sådant utlämnande — i enlighet med hitintills tillämpad praxis — skulle strida mot Sekretesslagen 2:2 alternativt 5:1. De kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifter, som nämns i kungörelsens § 2, är av sådan karaktär att de faller under Sekretesslagen 2:2. Om säkerhetspolisen kommunicerade material om den registrerade skulle dessa kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifter kunna avslöjas, enligt samma resonemang som säkerhetspolisen förde i Leanderfallet, och som regeringen då accepterade. § 13 i dess nya lydelse innebär t o m att det vore tjänstefel av säkerhetspolisen att låta kommunicera sådant material. Det verkliga rättsläget efter den nya § 13 skulle kunna uttryckas på ungefärligen följande sätt; På grund av sekretess får uppgift inte kommuniceras med den som uppgiften avser, såvida inte uppgiften avser endast att den kontrollerade blivit straffad för brott”.¹¹¹

Regeringen bemötte min tolkning på följande sätt;

”The amendment of Article 13 makes it compulsory to communicate information also in Security Class 2-cases (the main rule). But communication shall not be made, if the information is secret under e g Chapter 5 Article I of the Secrecy Act. Mr Töllborg alleges that the exception from the main rule more or less neutralizes the latter. That is certainly not correct, but it is true that a relatively (and I emphasize relatively) large number of cases will come under the exception”.¹¹²

Regeringen påstår alltså att undantaget inte är så omfattande som jag har hävdad. Detta påstående kan jag inte motbevisa, eftersom det är regeringen själv som råder över tillämpningen av undantagsregeln. Det jag vill ha fram i min analys av § 13 i dess nya lydelse och i jämförelse med den äldre lydelsen

är att det nu liksom tidigare är RPS och regeringen som råder över vilka uppgifter som skall lämnas ut och om det överhuvud skall lämnas ut några uppgifter. Lagändringen har inte ändrat någonting, i vart fall inte till den kontrollerades fördel.¹¹³ Det är omöjligt för den kontrollerade eller någon annan att i ett konkret fall hävda att de uppgifter man vill ha utlämnade *inte* är av sådant slag att de skulle kunna röja de kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifterna.

I samband med författningsändringen intervjuades dåvarande justitieminister Ove Rainer och gjorde följande uttalande i en stort uppslagen artikel i tidningen Tempus; " . . . från den 1 oktober (1983, DT) får nu personer som arbetar i privat eller statligt skyddsklassad tjänst ta del av sina egna personuppgifter ur Säpos arkiv för att kontrollera att inga data är felaktiga. På så sätt hoppas Ove Rainer minimera felaktigheterna och snedvridningen i Säpos detektivarbete".¹¹⁴ Ett sådant påstående om att den kontrollerades rättsskydd förbättrats *genom lagändringen* har i vart fall enligt min uppfattning inget stöd i den nya författningstexten. Så sent som i augusti 1985 uttalade emellertid justitieminister Wickbom att man numera "i viss utsträckning delger materialet till de som granskas, vilket i praktiken inte förekom tidigare".¹¹⁵ Det är möjligt att det förhåller sig så. Om detta kan jag ingenting veta. Men *om* det förhåller sig så, så beror det på att RPS och regeringen bestämt sig för att lämna ut fler uppgifter. I den nya författningstexten finns inget som tvingat RPS och regeringen att ändra sin praxis.

På en punkt skulle man kunna påstå att lagändringen ger den kontrollerade en ovillkorlig rätt att få ut uppgifter i personalkontrollärende, en rätt som han i vart fall inte lika ovillkorligt hade tidigare. Det gäller uppgifter om att den kontrollerade tidigare dömts för vissa brott. Dessa uppgifter är inte sekretessbelagda enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen än 7:17. Men för det första måste dessa uppgifter redan vara kända för den kontrollerade. Han har alltså inget intresse av att få dem utlämnade till sig i personalkontrollärendet. För det andra förhåller det sig på det sättet att det endast är i de som jag kallat "rena" § 10-fallen som *endast* uppgift om att

den kontrollerade dömts för visst brott kan komma att utlämnas i personalkontrollärende. Regeringen har emellertid just för de s k § 10-tjänsterna medgivit omfattande undantag från underrättelseskyldigheten enligt PKK § 19.¹¹⁶ Om regeringen medgivit sådant undantag från skyldigheten att underrätta den kontrollerade om att han är föremål för personalkontroll så föreligger inte heller någon skyldighet att delge den kontrollerade de uppgifter som utlämnas i personalkontrollärendet. Även dessa fall har ju undantagits i PKK § 13.

Jämlikt sekretesslagen 9:17 föreligger sekretess i personalkontrollärende även av hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av bl a personlig natur. Sådan sekretess gäller emellertid inte i förhållande till den enskilde själv och kan följdaktligen också helt eller delvis efterges av den kontrollerade även i förhållande till andra, SekrL 14:4. I personalkontrollsammanhang saknar emellertid dessa regler något större intresse, särskilt vid en diskussion om de frågor som här beröres, eftersom sekretess i personalkontrollärende som tidigare framgått även följer av SekrL 2:2, 5:1 och 7:17. I praktiken kommer därför den särskilda bestämmelsen i SekrL 9:17 jämfört med 14:4 att vara av intresse i de fall där utlämnad uppgift i personalkontrollärende *endast* är sekretessbelagd med stöd av SekrL 7:17 och 9:17.

14.3.4. Överläggning med arbetsmarknadens organisationer

Jämlikt PKK § 21 a skall numera myndighet som i anledning av vad som framkommit vid personalkontroll överväger att på något ingripande sätt förändra den kontrollerades anställningsförhållande först överlägga i frågan med av regeringen utsedda företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Innehållet i regeln redovisas nedan efter en redogörelse för rättsläget fram till författningsändringen den 1 oktober 1983.

Fram till den 1 oktober 1983 var det inte den kontrollerades arbetsgivare utan RPS som skulle genomföra sådana överläggningar. Kunde utlämnande av uppgift i personalkontrollärende antagas medföra att en innehavare av skyddsklassad tjänst¹¹⁷

blev avskedad, uppsagd eller påverkad av annan ingripande åtgärd t ex omplacering, skulle rikspolischefen eller chefen för säkerhetspolisen på eget initiativ kalla till överläggningar i frågan. Till dessa överläggningar skulle kallas särskilda, av regeringen utsedda, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, allt enligt PKK § 12 i dess lydelse fram till den 1 oktober 1983:

Kan utlämnande av uppgift som avses i 8 eller 9 § antagas medföra att den som kontrollen avser skiljes från tjänst eller att annan ingripande åtgärd vidtages beträffande hans anställningsförhållande, skall rikspolischefen eller chefen för säkerhetsavdelningen överlägga i frågan med av Kungl Maj:t förordnade företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Till sådan överläggning skall kallas företrädare för den eller de organisationer som är direkt berörda av frågan”.

Bestämmelsen hade sin motsvarighet i 1961 års hemliga brev rörande personalkontroll, dock med den väsentliga skillnaden att arbetsmarknadens organisationer då hade rätt att delta i själva utlämnandebeslutet.¹¹⁸ Den s k parlamentariska nämnden påpekade emellertid att rikspolisstyrelsen vid förfrågan därom inte kunnat erinra sig något fall där sådan överläggning skett.¹¹⁹ Trots detta föreslog nämnden att 1969 års PKK skulle innehålla en motsvarande regel; ”Även om hithörande fall är sällsynta kan bestämmelsen likväl tjäna det ändamålet, att om uppgifterna utlämnats och lett till avskedande eller annan ingripande åtgärd i anställningsförhållande, vederbörande arbetstagares fackförbund kan från huvudorganisationens sida få auktoritativt besked om det befogade i åtgärden”.¹²⁰

De fackliga organisationerna ställde sig positiva till nämndens förslag i denna del. SACO förutsatte inledningsvis att de för framtiden skulle få samma möjlighet att vara representerade vid överläggningarna som vissa andra av arbetsmarknadens organisationer (LO, TCO & SAF) haft; ”Att inte SACO och SR, vars medlemmar till stor del berörs av personalkontroll, hittills varit representerade i de fall då vissa andra av arbetsmarknadens organisationer haft möjlighet att delta i överläggningarna, framstår som oförklarligt, och SACO förutsätter

en omedelbar ändring härvidlag".¹²¹ Av LO:s remissvar framgår att SACO/SR inte missat särskilt mycket eftersom överläggningar då ännu inte hållits; "Enligt LO:s mening bör . . . så snart ett utlämnande kan bedömas komma att i anställningsfråga medföra några negativa följder för den enskilde, vid handläggningen av ett sådant ärende representanter för arbetsmarknadens parter närvara. Möjligheterna att kalla dessa representanter bör således utnyttjas".¹²² LO föreslog t o m ett särskilt partssammansatt samrådsorgan, med vilken den personalkontrollberättigade myndigheten skulle ha att samråda innan man kom att fatta ett för den kontrollerade negativt beslut. Även TCO önskade en liknande nämnd; "Det får anses principiellt otillfredsställande att ledamöter i rikspolisstyrelsen är avgörande instans i frågor där en intressekollision kan uppstå mellan styrelsen underställd personal och den rättssökande i allmänhet".¹²³ TCO föreslog därför inrättandet av en från polisen fristående nämnd, bestående av parlamentariker och representanter för arbetsmarknadens parter, som under ordförandeskap av en högt kvalificerad domare prövade hållbarheten i lämnade upplysningar.

Regeringen har på så sätt PKK § 12 förutsätter utsett företrädare för LO, TCO, SACO/SR och SAF.¹²⁴ Sådana förordnanden har skett den 30 juni 1961, den 20 januari 1967, den 1 februari 1974 och den 14 februari 1980.¹²⁵ I det sistnämnda beslutet förordnades för LO Lars Westerberg, för TCO Thorsten Holm, för SACO/SR Rolf Wollbrand och för SAF Erik Elmstedt.

Eftersom PKK § 12 innebar att endast företrädare för den eller de organisationer som är *direkt* berörda av frågan skulle kallas, uppstod vissa problem när kontroll skedde av personer som inte var medlemmar i förbund anslutet till nämnda centralorganisationer. I den rent praktiska tillämpningen torde detta ha inneburit att överläggningar i dessa fall inte behövde ske. Därmed kom de utomstående, dvs oorganiserad arbetskraft samt arbetskraft organiserad i mindre organisationer, att sakna den rättssäkerhetsgaranti som PKK § 12 avsåg tillförsäkra medlemmar i förbund, anslutet till de stora, etablerade, organisationerna. Bortsett från dessa fall skulle emellertid RPS genom rikspolischefen eller chefen för säkerhetspolisen på

eget initiativ kalla av regeringen utsedda företrädare för den organisation som var direkt berörd av beslut i anledning av personalkontroll. Dessa skulle kallas till överläggningar. Efter- som kungörelsen i denna del talar om överläggningar, och inte endast om information, är det naturligt att tolka bestämmelsen så att dessa överläggningar skulle hållas *innan* beslut tas i själva utlämnande frågan.¹²⁶ I begreppet överläggningar ligger nämligen att part skall ha möjlighet att påverka det framtida beslut som föranlett överläggningarna. Resultatet av dessa överläggningar skulle följaktligen meddelas RPS styrelse före utlämnandebeslut.

RPS delade inte denna uppfattning; ”Syftet (med bestämmelsen) . . . synes oklart. Att förhandlingen skall påverka själva utlämningen är uteslutet”. RPS hävdade vidare att syftet inte heller kunde vara att förbereda de fackliga organisationerna på en propå från en myndighet angående t ex omplacering, eftersom ju myndigheten själv hade att fatta detta beslut och RPS handläggning av ett personalkontrollärende endast var av rent administrativ art.¹²⁷

PKK § 12 innehöll slutligen en regel som innebar att överläggningar skulle hållas endast i den utsträckning ett utlämnandebeslut kunde antagas medföra ingripande åtgärd i den anställdes anställningsförhållande. Därmed uteslöts från överläggningar enligt PKK § 12 de fall där utlämnad uppgift i personalkontrollärenden hade som enda följd att arbetssökande inte erhöll det sökta arbetet. Å andra sidan innebar stadgandet att RPS/Säk tvingades införskaffa uppgift om vilka arbetsuppgifter den kontrollerade hade. Detta måste nämligen anses vara en förutsättning för att RPS skall kunna göra en korrekt bedömning om de utlämnade uppgifterna kunde antagas påverka den kontrollerades anställningsförhållande eller inte.¹²⁸ Av RPS/Säk dnr SH 1303-83 framgår att RPS vid utlämnandebeslut inte ens kände till att den kontrollerade sedan längre tid tillbaka arbetade med hemliga försvarsprojekt, och detta trots att personalkontroll av vederbörande skett vid två tidigare tillfällen för arbete med just sådana projekt inom samma före-

tag.¹²⁹ Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att överläggningar enligt PKK § 12 ägt rum endast vid ett tillfälle.¹³⁰

Detta sammanträde hölls den 27 mars 1980¹³¹ efter kallelse från Sture Höglund den 29 februari samma år. SAF:s representant infann sig inte. Vid sammanträdet föredrog Höglund två ärenden, där utlämnade uppgifter kunde antas medföra att personerna i fråga avskedades. Arbetsmarknadens företrädare hade intet att erinra i saken.¹³²

Bakgrunden till de anmärkningsvärt få sammanträdena står enligt RPS att finna i att PKK § 12 var oklar till sitt innehåll och att RPS därför haft svårigheter vid tolkningen av stadgandet. RPS anser sig nämligen inte kunna bedöma om utlämnandet i det enskilda fallet kan antagas få de konsekvenser PKK § 12 förutsatte. RPS/Säk ansåg vidare att stadgandet i regel inte aktualiserades vid personalkontroll inom s k SUA-företag. Personalkontroll sker där normalt inte i samband med anställning i företaget utan i samband med att företaget erhåller entreprenad på projekt som bör hemlighållas. Om någon inte skulle godkännas för deltagande i projektet så får han normalt ändå behålla sin anställning.¹³³ Därmed har inte heller någon sådan ingripande åtgärd, som avsågs i PKK § 12, inträffat beträffande dennes anställningsförhållande, och följaktligen krävs det inte heller att överläggningar i ärendet hålls.¹³⁴ RPS anförde vidare att även företrädarna för arbetsmarknadens parter ställt sig frågande till vilka uppgifter de skulle kunna fullgöra i sammanhanget. Sammantaget hade dessa orsaker lett till en ytterst restriktiv tillämpning av PKK § 12.¹³⁵

I det s k Ehnebomfallet, där en anställd vid ett s k SUA-företag i anledning av vad som framkommit i personalkontroll-ärende mot sin vilja blev omplacerad, lät SIF JO-anmäla bl a RPS. Enligt SIF:s uppfattning hade RPS brutit mot bestämmelserna i PKK § 12 genom att inte inför utlämnandebeslut kalla berörda representanter för arbetsmarknadens organisationer till överläggningar. JO anförde i detta ärende, där RPS

anförde ovan angivna skäl till varför sådana överläggningar inte hållits, följande:

”Jag anser inte att de omständigheter styrelsen pekat på motiverar en restriktiv tillämpning. Beträffande syftet med bestämmelsen nöjer jag mig med att konstatera att detta inte nödvändigtvis varit att arbetsmarknadens organisationer skall kunna påverka det enskilda personalkontrollärendet. Det är fullt tänkbart att man endast avsett att tillskapa en ordning för insyn på ett område som i hög grad omgärdas av sekretess (. . .) Det nyss angivna syftet talar istället för en generös tillämpning av stadgandet. De brister som kan ha förelegat beträffande rikspolisstyrelsens underlag för bedömningen utgör inte heller något sådant skäl. Styrelsen kunde ju ha sett till att man genomgående fått ett bättre bedömningsunderlag (. . .) Även om hans anställningsvillkor i övrigt därefter inte skulle ha undergått någon genomgripande förändring måste enligt min mening den vidtagna åtgärden anses ingripande. Och enligt min uppfattning hade man inom rikspolisstyrelsen — om man informerat sig bättre om hans förhållanden — haft anledning att anta att en sådan åtgärd skulle vidtas till följd av utlämnandet. Mot denna bakgrund menar jag att man bort kalla till överläggningar enligt 12:e paragrafen”.

Mot bakgrund av att PKK § 12 vid tiden för JO:s utredning hade ändrats ansåg JO att det saknades anledning att utöver den kritik som han anfört vidta ytterligare åtgärder mot ansvariga inom RPS.

Regeringen hade varit informerad om den bristande tillämpningen av PKK § 12 ända sedan hösten 1973. I ett brev daterat den 31 oktober 1973 förklarade nämligen Lennart Bodström, dåvarande ordförande i TCO, för justitieminister Geijer att han inte längre önskade bibehålla det uppdrag han förordnats till enligt PKK § 12; ”Jag vill samtidigt nämna att samråd av ifrågavarande slag inte förekommit vid något tillfälle under de snart sju år som förordnandet gällt”.¹³⁶ Regeringen beslöt i anledning av Bodströms skrivelse att ersätta denne med kanslichefen Thorsten Holm, TCO.¹³⁷

Som framgått av ovan ansåg RPS att flera olika skäl talade för en restriktiv tillämpning av PKK § 12. Mot bakgrund av

dessas ifrågasatte RPS i den utredning som föregick 1983 års ändringar av PKK om stadgandet överhuvud var nödvändigt. Ett skäl kunde man möjligen se – uppkommer en situation efter personalkontroll där avsked, uppsägning eller omplacering kan komma ifråga, har de fackliga organisationerna enligt gällande arbetsrättslig lagstiftning rätt till förhandling i frågan. I dessa förhandlingar är myndigheten förhindrad att precisera skälen till omplaceringen.¹³⁸ Det skulle då enligt RPS ligga visst värde i att den lokala arbetstagarorganisationen via de av regeringen utsedda företrädarna för arbetsmarknadens parter erhöi meddelande om att den föreslagna åtgärden var befo-gad.¹³⁹ Detta medför emellertid inte att det är nödvändigt att just RPS deltar i några överläggningar, utan dessa bör den personalkontrollberättigade, alternativt anställande, myndigheten/företaget självständigt sköta. RPS framhöi att rikspolisstyrelsen saknar möjlighet att påverka, och därmed förutse, effekterna av att en uppgift utlämnas. PKK § 12 borde således, i den mån stadgandet inte helt utgick, fortsättningsvis innebära att myndigheten/företaget och inte RPS hade kontakterna med de av regeringen utsedda företrädarna för arbetsmarknadens parter.

RPS föreslog vidare att ordet överläggningar ersattes med information. Detta överensstämde med RPS uppfattning att de fackliga företrädarna inte kunde påverka själva utlämnandebeslutet.

Genom SFS 1983:764 ersattes PKK § 12 med ett nytt stadgande, § 21a;

”Om myndigheten med anledning av vad som har kommit fram vid personalkontrollen överväger att skilja den som kontrollen avser från tjänsten eller vidtar annan ingripande åtgärd beträffande hans anställningsförhållande, skall myndigheten överlägga i frågan med av regeringen förordnade företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Sådan överläggning skall ske med företrädare för den eller de organisationer som är direkt berörda av frågan.

Första stycket gäller inte företag som har rätt till personalkontroll”.

Förändringarna innebär bl a att överläggningar fortsättningsvis skall ske på initiativ av den myndighet som i anledning av personalkontroll överväger att vidta någon form av ingripande åtgärd beträffande den kontrollerades anställningsförhållande. Därmed har rikspolischefen och chefen för RPS/Säk befriats från denna skyldighet. En effekt härav är att överläggningarna fortsättningsvis kommer att ske i ett senare skede än vad som tidigare var meningen. Även i PKK § 21 a, liksom tidigare i PKK § 12, är det dock fortfarande fråga om *överläggningar* och inte endast om information. Överläggningen skall alltså hållas *innan* beslut i anledning av personalkontrollen fattas.

En första fråga är på vilken nivå denna överläggningsskyldighet skall fullgöras. En möjlig tolkning är att överläggnings-skyldighet endast åligger den myndighet som jämlikt PKK § 3 är behörig att själv göra framställen till RPS/Säk om personalkontroll. En sådan tolkning har visst stöd i avsnittets rubrik; "Föreskrifter för kontrollerande myndighet". Andra skäl talar emellertid för att stadgandet innebär att överläggnings-skyldigheten åvilar den kontrollerades arbetsgivare. Det är ju endast den kontrollerades arbetsgivare som kan besluta "skilja den som kontrollen avser från tjänsten eller vidta annan ingripande åtgärd beträffande hans anställningsförhållande". Det är följaktligen också endast den kontrollerades arbets-givare som har den arbetsrättsliga förhandlingsskyldighet som RPS/Säk i nyss refererade utredning anför som skäl till bibehållande av överläggningsskyldighet/informationsskyldighet i PKK.

Jämlikt MBL § 11 har arbetsgivare i vissa angivna fall s k primär förhandlingsskyldighet gentemot arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka han är bunden av kollektivavtal. Sådan förhandlingsskyldighet innebär att arbetsgivaren på eget initiativ skall kalla till förhandlingar i frågan innan han rent faktisk bundit upp sig för visst beslut. Den primära förhandlingsskyldigheten omfattar bl a förändring av arbetstagares arbets- eller anställningsförhållande. Arbetsgivaren har en motsvarande förhandlingsskyldighet även gentemot icke kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation under förutsättning av att arbetsgivaren överväger fatta beslut som *särskilt* angår arbets-

eller anställningsförhållande för denna organisations medlem, MBL § 13.¹⁴⁰

En förändring av en arbetstagares arbets- eller anställningsförhållande i anledning av s k utfall i personalkontrollärende faller under den primära förhandlingsskyldigheten. Denna skall fullgöras i första hand genom förhandling med berörd lokal facklig organisation. Till fullgörande av förhandlingsskyldigheten förutsätts bl a att förhandlingsskyldig part lägger fram *motiverat* förslag till lösning, MBL § 15. Gällande sekretessbestämmelser kan då emellertid förhindra arbetsgivaren att redogöra för grunderna för sitt beslut.¹⁴¹ Syftet med PKK § 21 a är då detsamma som med dess tidigare motsvarighet i PKK § 12. Istället för att arbetsgivaren diskuterar frågan direkt med den lokala organisationen skall han ta upp frågan med de av regeringen utsedda representanterna, som sedan meddelar den lokala organisationen sin uppfattning i saken.

PKK § 21 a innebär ytterligare två ändringar jämfört med dess tidigare motsvarighet PKK § 12. Överläggningsskyldigheten jämlikt § 12 omfattade inte s k § 10-tjänster. Dessa omfattas däremot av PKK § 21 a. En andra ändring, till vilken jag inte kunnat finna någon förklaring, är att överläggningsskyldigheten inte längre omfattar "företag som har rätt till personalkontroll". Därmed utesluts i vart fall de företag som är nämnda i PKK § 3. Även andra företag som har rätt och skyldighet till personalkontroll, företrädesvis i anledning av s k SUA-avtal, måste rimligtvis anses utesluta jämlikt samma regel.¹⁴²

I den tidigare refererade utredningen av RPS/Säk, som RPS/Säk på uppdrag av justitiedepartementet genomförde inför författningsändringen, föreslogs aldrig någon motsvarande ändring. Av något skäl beslöt tydligen justitiedepartementet att undanta företag från överläggningsskyldigheten. Undantaget är märkligt, eftersom behovet av "auktoritativt besked" är minst lika stort beträffande företag som beträffande myndigheter. Jag har den 21 oktober 1985 skrivit till statssekreterare Harald Fält på justitiedepartementet och frågat om denne möjligen kan redovisa grunden för undantaget i PKK § 21 a,

andra stycket. Något svar har ännu (28 januari 1986) inte anlänt.

I övrigt innebar författningsändringen inte några förändringar av hur ett personalkontrollärende skall handläggas i denna del. Alltjämt kan överläggningsskyldighet endast bli aktuell vid kontroll av redan anställd personal, och alltjämt skall överläggningar hållas endast om den kontrollerade är medlem i förbund anslutet till någon av de centralorganisationer som av regeringen fått förtroendet deltaga i sådana överläggningar.

14.3.5. Möjligheterna att anföra besvär över RPS utlämnandebeslut

För att en person skall vara besvärberättigad över myndighets beslut krävs inte bara att beslutet *angår* honom utan dessutom att det gått honom *emot* samt är *bindande* för den besvärberättigade eller annan.¹⁴³ Såvitt avser RPS utlämnandebeslut i personalkontrollärende kan detta, rent formaljuridiskt, betraktas som ett rent administrativt beslut, där RPS i förekommande fall bistår personalkontrollberättigad myndighet/företag med utdrag ur eller sammanfattning av innehåll i polisregister. Som framgår av avsnitt 14.4.1. är det därefter, jämlikt PKK:s regler, den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget som självständigt har att pröva de utlämnade uppgifternas relevans. Myndigheten/företaget är således inte skyldigt att i anledning av att uppgifter utlämnats i personalkontrollärende fatta visst beslut eller beslut över huvud taget. Därmed kan man säga att *RPSs utlämnandebeslut* inte i sig har någon materiell betydelse för den kontrollerade, och som en följd härav skulle den personalkontrollerade sakna besvärsmätt såvitt avser detta beslut.¹⁴⁴ Detta är regeringens inställning.

Sedan personalkontroll begärts och genomförts av bl a en förrådsanställd vid P 7/FO 11 i Malmöhus län, beslutade arbetsgivaren omplacera arbetstagaren Carl-Eric Sandberg. Sedan Sandberg och dennes fackliga organisation fått nöja sig med förklaringen att omplaceringen skedde i anledning av säkerhetsskäl, varvid de närmare orsakerna till varför Sandberg skulle utgöra en säkerhetsrisk aldrig preciserades, besvärade sig Sandberg till regeringen med yrkande att regeringen "med ändring av det överklagade beslutet skall förklara att uppgifterna beträffande mig ej skall lämnas ut". Med motivering att "Talan mot beslut i fråga om utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar får föras endast av den som begärt att få ta del av uppgifterna" beslöt regeringen inte upptaga besvären till saklig prövning.¹⁴⁵ Sandberg begärde resning hos Regeringsrätten, som emellertid lämnade ansökan utan bifall. Regeringsrådet Petrén var skiljaktig och röstade för bifall till ansökan på den grunden att PKK § 13 enligt Petrén måste anses innefatta att den kontrollerade har tillerkänts yttranderätt i personalkontrollärende. "En i författning tillerkänd yttranderätt anses utgöra ett tydligt tecken på att det blivande beslutet angår den som har yttranderätt på sådant sätt att han också har besvärsrätt". Petrén anförde vidare: "Regeringen har i sitt beslut den 9 februari 1984 tagit till utgångspunkt att Sandberg icke har besvärsrätt på den grund att han icke är sökande i det ärende som avgjorts genom rikspolisstyrelsens överklagade beslut. Som följer av vad ovan sagts, har Sandberg på detta sätt oriktigt berövats en honom eventuellt tillkommande besvärsrätt. Regeringen har inte prövat den för Sandbergs besvärsrätt avgörande frågan om det överklagade beslutet gått denne emot. Regeringen bör beredas tillfälle att företa en sådan prövning som kan leda till att Sandberg tillerkännes besvärsrätt. Sådant tillfälle kan erhållas endast genom att regeringens beslut undanröjes och målet visas åter till regeringen för prövning om frågan om Sandberg har rätt att jämlikt 11 § förvaltningslagen angöra besvär över rikspolisstyrelsens beslut".¹⁴⁶

Regeringsbeslutet innebär alltså att endast den som begärt att få ta del av uppgiften, dvs den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget, har besvärsrätt. Även dessa myndigheter/företag torde emellertid sakna besvärsrätt. En förutsättning för att myndighet skall vara besvärberättigad är nämligen att den intar ställning av part i ärendet eller i annat fall har ut-

tryckligt författningsstöd för sin besvärsmätt.¹⁴⁷ Författningsstöd saknas och det kan knappast vara rimligt att betrakta myndighet, som jämlikt författning har skyldighet att inhämta information från annan myndighet, som *part* i sådant ärende.¹⁴⁸ Vidare gäller att om RPS beslutat att *inte* utlämna i och för sig befintliga uppgifter skall RPS till personalkontrollbegärande myndighet endast meddela att ingen uppgift finns att redovisa. Myndigheten vet då inte att det finns anledning att besvara sig. Skulle RPS å andra sidan besluta utlämna uppgift i personalkontrollärende har beslutet inte gått myndigheten emot och myndigheten saknar därmed redan av detta skäl besvärsmätt.

Just frågan om den kontrollerades besvärsmätt har i såväl Leanderfallet som i det nyss refererade Sandbergfallet underställt Europakommissionen för prövning. Jämlikt Artikel 13 i 1950 års Europeiska konvention till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna har varje person i de kontraktsslutande länderna rätt till en "effective remedy" för prövning av om någon rättighet enligt konventionen blivit kränkt. I bl a det s k Klassfallet har Europadomstolen fastslagit att Artikel 13 har en självständig betydelse.¹⁴⁹ Detta innebär att det inte krävs att klaganden kan visa att ytterligare artiklar i konventionen åsidosatts.¹⁵⁰ För att en sådan inhemsk prövning skall anses fylla kravet på "effective remedy" krävs bl a att det beslutande organet – domstol eller annan inhemsk myndighet – har en skyldighet att pröva den sökandes klagomål samt en så självständig ställning att domstolen/myndigheten kan pröva besvären i dess helhet och, i förekommande fall, vidta rättelse.

Leanderfallet är redovisat i kapitel 10. Sandbergfallet har anhängiggjorts vid Europakommissionen så nyligen att frågan om "admissibility" ännu inte hunnit prövas.

Hans Ragnemalm behandlar i sin avhandling från 1970 förvaltningsbesluts överklagbarhet. Undersökningen innehåller visst normativt resonemang av intresse i detta sammanhang.

Ragnemalm ställer den enskildes rättssäkerhet i centrum för undersökningen (Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s 465) och hävdar att det främsta syftet med besvärsmätten över förvaltningsbeslut är att tillgodose den enskildes rätts-

skyddsbehov (ibid, ss 13, 23 och 220). Genom besvären skall den klagande beredas möjlighet att få till stånd en allomfattande och saklig prövning av det beslut han klagat över, innefattande att besvärsmyndigheten inte bara har att pröva lagligheten hos beslutet utan även dess lämplighet (ibid, s 14). Denna rätt till överprövning framstår för Ragnemalm som särskilt viktig i beslut som har anknytning till den besvärsklagades anställningsförhållande (ibid, s 104 ff). I dessa fall, liksom i övriga, företräder Ragnemalm en liberal syn på när förvaltningsbeslut bör vara överklagbara (ibid, s s 182 f). "(A)v-görandet i ett ärende bör" skriver han exempelvis "kunna överklagas på ett stadium av ärendets handläggning där den som *reellt* har beslutanderätten också (kan) tillräknas beslutet" (ibid, s 81).

Till bestämmande av om förvaltningsbeslut bör vara överklagbart eller ej fäster Ragnemalm avgörande vikt vid beslutets *faktiska* verkningar samt var beslutet *reellt* fattats. Ett centralt moment till bestämmande av besluts överklagbarhet blir därmed beslutets *effekt*. Ragnemalm för också följdriktigt ett omfattande resonemang kring effektsbegreppet, varvid han på, enligt min uppfattning, ett övertygande sätt argumenterar för att ett besluts *faktiska* effekt, och ej enbart dess konstaterbara rättsverkningar, bör avgöra när beslutet skall kunna överklagas (ibid, 241 ff, s s 247). "Då man skall söka klarlägga, vilka moment som kan göra tillgången till besvärmöjlighet befogad, bör man icke helt abstrahera från andra än rent rättsliga omständigheter, såsom beslutens psykologiska inverkan på adressaten, vilken inverkan i många fall kan medföra, att beslutet får full effekt alldeles oavsett dess rättsliga följder. Överklagbarhetsfrågans lösning bör sålunda icke uteslutande baseras på en undersökning av den rent rättsliga sidan; det är icke frågan om ett helt tekniskt förfarande av ekvationslösningstyp, där det gäller att endast fastslå de rättsliga konsekvenserna av ett beslut, utan man bör utgå från den (möjliga) faktiska effekten för de individer som berörs därav och som ett led i överklagbarhetsanalysen förutsättningslöst söka klarlägga, *varför* denna effekt inträtt." (Ibid, s 247).

Av särskilt intresse i detta sammanhang är det resonemang Ragnemalm för rörande möjligheterna att överklaga beslut om sakkunnigutlåtande, lämplighetsintyg etc. samt beslut där det i beslutsmotiveringen riktas kritik mot den berörde. Skälet till att man inhämtar sakkunnigutlåtande, lämplighetsintyg etc. är ju just, som Ragnemalm också påpekar, att just detta yttrande skall kunna ligga till grund för avgörande i det konkreta ärendet (ibid, s 252). Icke desto mindre kan omständigheterna i ärendet, och kunskaperna hos den beslutande myndigheten, vara sådana att det är riktigt att tala om en självständig prövning hos den myndighet som infordrat yttrandet. I sådant fall bör, enligt Ragnemalm, överklagbarhet *såvitt avser yttrandet* ej heller medges. Lämplighetsintyg vid utfärdande av körkort har ej ansetts överklagbara "då LSt förmenats vara oförhindrade att utfärda körkort, även om sökanden icke förmått förete sådant intyg . . . Den bedömning som polismyndigheten företagit är emellertid icke av särdeles kvalificerad art och torde icke erfordra särskild sakkunskap, vilket medför, att besvärinstansernas påståenden, att LSt företager en egen prövning i brist på intyg, förefaller helt rimlig". (Ibid, s 370 f). Däremot har regeringsrätten, enligt Ragnemalm, medgett överklagbarhet, då "LSt:s självständiga prövningsmöjlighet (ansetts) vara en ren fiktion. Följden bör då också bli, att besvären får sättas in mot det beslut som i realiteten klart medför (indirekt) effekt genom att (i det aktuella hänseendet) diktera utgången av det efterföljande registreringsärendet". (Ibid, s 372). Ragnemalm sympatiserar uppenbarligen med denna lösning: "Vad gäller nu förevarande yttranden om lämplighet i bestämt avseende, utgör som sagt ett negativt besked visserligen icke något rättsfaktum vid det slutliga avgörandet, med verkan att detta automatiskt blir ett avslag på ansökningen, men *reellt* kan det stå tämligen klart, att ett positivt utslag i strid med ett avstyrkande yttrande icke kommer att meddelas, då det ärendet slutligen avgörande organet saknar möjlighet – på grund av bristande sakkunskap eller eljest – att göra om yttrandemyndighetens bedömning av lämplighetsfrågan. Åtminstone om detta framstår som *uppenbart*,

och alltså den vägrade lämplighetsförklaringen (ofta i form av intyg) klart kan påvisas automatiskt medföra avslag på den ansökan ärendet avser, borde den anses jämförbar med ett veto och i överklagbarhetshänseende behandlas på samma sätt." (Ibid, s 369).

I ett av Ragnemalm refererat fall har överklagbarhet ej ansetts vara för handen. I detta fall förefaller det emellertid klart att LSt:s självständiga prövning ej kunde betraktas som en fiktion: "I *RÅ 1941 F 346* anfördes besvär över ett av kommunalnämnd i enlighet med föreskrifterna i 7 § hemvärnskungörelsens avgivet yttrande, vari av politiska skäl klagandens ansökan om att bli antagen som hemvärnsman avstyrktes. LSt menade likaså här att överklagbarhet saknades och fann förty besvären icke förtjänta avseende, men RegR fastställde endast slutet, då 'klgdn ej ens påstått att beslutet tillkommit annorledes än i laga ordning' ". (Ibid, s 359). I det här sammanhanget kan det, med tanke på att s k "utfall" i personalkontrollärende ofta medför att den kontrollerade inför arbetskamrater och i massmedia får bära beteckningen "säkerhetsrisk", vara befogat uppmärksamma även ett annat fall Ragnemalm refererar. Fråga var i detta fall, *RÅ 1915 E 227*, om beslutsmotiverings överklagbarhet. Ett skolråd hade i samband med fullgörandet av visst avtal uttalat kritik mot avtalspartnern. Genom denna kritik kom avtalspartnern, med Ragnemalms ord, att framstå som en "tredskande löftesbrytare" I sådana fall föreligger, enligt Ragnemalm, "otvivelaktigt ett visst behov för honom att kunna tillgodogöra sig det rättsskydd, som besvärsinstitutet erbjuder". Även om klaganden i detta fall ej hade framgång menar Ragnemalm i vart fall att "fallet synes . . . visa, att situationer, där det kan anses rimligt att medge motivering självständig överklagbarhet av den anledning, att däri riktas kritik mot enskild, långtifrån är otänkbara". (Ibid, s 632). I personalkontrollärenden har i och för sig i flera olika sammanhang framhållits att det förhållandet att den kontrollerade underkänts i samband med personalkontroll ej innebär att han därmed utpekas som säkerhetsrisk. Dessa försäkringar till trots synes i vart fall, av enligt min uppfatt-

ning förstaeliga skäl, såväl massmedia och allmänhet som den kontrollerade själv uppfatta underkännandet som en kritik. Normalt förefaller den kontrollerade uppfatta situationen som att han underkänts i egenskap av i vart fall varande en potentiell säkerhetsrisk (av vilket skäl underkänns han f ö annars?), ett omdöme som naturligen av de allra flesta upplevs som förklenande. Landsförräderi uppfattas ju av hävd som ett av de allra grövsta och mest moraliskt förkastliga brotten.

Som framgått av inledningen till detta avsnitt saknar den kontrollerade i personalkontrollärende besvärsrätt över RPS' utlämnandebeslut. Formellt kan detta motiveras med att RPS' utlämnandebeslut ej innefattar någon bindande anvisning till den personalkontrollberättigade myndigheten att fatta visst beslut utan att myndigheten tvärtom enligt PKK självständigt har att fatta det beslut som föranleds av personalkontrollen. Som framgår av avsnitt 14.4.1. är emellertid denna självständiga prövning närmast att betrakta som en fiktion. Med stöd i just de argument som ovan anförts menar jag därför att RPS' utlämnandebeslut borde vara överklagbart.

En förändring av PKK som enbart innebar att RPS' utlämnandebeslut för framtiden blev överklagbart vore emellertid en chimär. I personalkontrollärende får den kontrollerade reda på att uppgift utlämnats först sedan så faktiskt redan skett, dvs först sedan den personalkontrollbegärande myndigheten fått ta del av de utlämnade uppgifterna. Skadan är då redan skedd. Den kontrollerades möjlighet att besvara sig över den personalkontrollerande myndighetens beslut är oftast en ren skenprocess eftersom den kontrollerade ej får ta del av de uppgifter som utlämnats i ärendet. På det sätt personalkontrollsystemet fungerar idag är således den kontrollerades principiella möjligheter att besvara sig över arbetsgivarbeslut i anledning av personalkontroll en möjlighet som svarar illa mot den kontrollerades rättsskyddsbehov. Att medge honom besvärsrätt över RPS' utlämnandebeslut utan några förändringar i övrigt innebär därför ej heller det någon reell förbättring. Mot bakgrund av, som jag menar, att RPS i realiteten fattar inte bara ett automatiskt verkande beslut som med stor sannolikhet kan

antagas ha vissa bestämda materiella återverkningar bör istället, *för tillgodoseende av den kontrollerades rättsskyddsbehov*, regeln vara den att RPS fattar och tar ansvaret för den slutliga beslutet rörande den kontrollerade. Därmed skulle RPS' beslut automatiskt, på sätt som föreslagits ovan, förutsatt att inga särskilda författningsinskränkningar därvidlag skedde, bli överklagbart med en i vart fall större möjlighet till reell förändring än vad som är för handen i dag. En sådan överklagandemöjlighet, i kombination med kommunikation med den kontrollerade, skulle innebära ett kraftigt förbättrat rättsskydd i personalkontrollärende. Samtidigt skulle detta, på sätt som anges i kap. 15, innebära ett väsentligt förbättrat säkerhetsskydd kring personalkontrollförfarandet.

14.4. Arbetsgivarens prövning i personalkontrollärendet

Arbetsgivaren skall självständigt pröva betydelsen av de uppgifter RPS lämnat ut i personalkontrollärendet. Arbetsgivaren är därvid bunden, dels av de regler som finns i PKK, dels av de regler som finns i arbetsrättslig lagstiftning och i gällande kollektivavtal. Arbetstagarens besvärsmöjligheter regleras dels i förvaltningsrättslig, dels i arbetsrättslig lagstiftning.

I detta avsnitt diskuteras först arbetsgivarens möjligheter att genomföra en självständig prövning av de utlämnade uppgifterna samt i vilken utsträckning en sådan självständig prövning verkligen sker. Därefter redovisas de arbetsrättsliga regler arbetsgivaren har att ta hänsyn till även i personalkontrollärende samt i anslutning därtill den kontrollerades besvärsmöjligheter i anledning av arbetsgivarbeslutet. Den kontrollerades möjlighet att få ta del av underlaget för arbetsgivarens beslut redovisas i ett särskilt avsnitt. Avslutningsvis behandlas de regler i PKK som anger att arbetsgivaren har att till RPS och annan myndighet redovisa vilket beslut som fattats i anledning av personalkontrollärendet.

14.4.1. Arbetsgivarens självständiga prövning

PKK § 20;

”Den myndighet som företar personalkontroll skall självständigt pröva betydelsen av uppgift som inhämtats från polisregister och därvid beakta arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgiften avser och övriga omständigheter”.¹⁵¹

Jämlikt FA Säk punkt 87 får uppgift som framkommit vid personalkontroll endast delges sådan personal som enligt myndigheternas särskilda föreskrifter har att fatta beslut i det ärende som föranlett personalkontrollen.

I den lydelse stadgandet hade fram till den 1 oktober 1983 talades det om att myndigheten skulle göra en självständig bedömning varvid man hade att beakta bl a ”uppgift som *lämnats ut* ur polisregister”. I stadgandets nya lydelse talas istället om ”uppgift som *inhämtats* från polisregister”. Någon förändring i sak kan emellertid knappast ha varit avsedd.

Jämlikt PKK § 20 är det den myndighet som *företar* personalkontroll som skall genomföra den självständiga prövning varom talas i stadgandet. PKK § 20 är placerad under rubriken ”Föreskrifter för kontrollerande myndighet”. En möjlig tolkning av stadgandet skulle därmed vara att den självständiga prövningen skall företas av den myndighet som jämlikt PKK § 3 har att göra den formella framställan om personalkontroll. I de fall personalkontroll initierats av annan myndighet/företag än de i PKK § 3 nämnda – t ex av SUA-företag – skulle då den självständiga prövningen företas av myndighet som gjort personalkontrollframställan och inte av den kontrollerades arbetsgivare. I ett sådant fall kan någon ”självständig prövning” över huvud inte äga rum. Denna prövning skall ju ske mot bakgrund av inte bara vad som framkommit vid personalkontrollen utan även med beaktande av ”arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgiften avser och övriga omständigheter”. En grundförutsättning för att en sådan omfattande prövning skall kunna ske av annan än den kontrollerades arbetsgivare är att den som företar prövningen har en mycket ingående kunskap om inte bara den kon-

trollerade och dennes arbetsuppgifter utan även om det företag/myndighet där han arbetar och dess verksamhet.¹⁵²

PKK § 20 skall emellertid enligt min uppfattning anses innebära att den självständiga prövningen skall ske på arbetsgivarnivå. Endast den kontrollerades arbetsgivare har de faktiska möjligheterna att genomföra en självständig prövning av den noggrannhet som anges i stadgandet. För en sådan tolkning talar även PKK § 21 a varav framgår att en effekt av denna självständiga prövning kan vara att den kontrollerade skall skiljas från sin tjänst eller på annat sätt få sitt anställningsförhållande förändrat. Sådana beslut kan endast fattas av den kontrollerades arbetsgivare. Detta är också, i vart fall i Leanderfallet, den officiella inställningen, se nedan.

Prövningen skall alltså ske "med hänsyn till arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgiften avser och övriga omständigheter". De utlämnade uppgifterna skall tillmätas en betydelse som står i relation till tjänstens betydelse för rikets säkerhet. Om det rör sig om en tjänst av förhållandervis ringa betydelse för rikets säkerhet borde det alltså krävas graverande och klart belagda uppgifter för att den kontrollerade skall nekas tjänsten, uppsägas, avskedas eller omplaceras. Rör det sig om en med hänsyn till rikets säkerhet mycket betydelsefull tjänst, gäller det omvända förhållandet.

Även 1961 års hemliga brev rörande RPS handläggning av personalkontrollärenden innehöll en korresponderande regel. Säkerhetspolisens uppgift begränsade sig till att i förekommande fall tillhandahålla eventuellt utredningsmaterial, medan "själva personalkontrollen (skulle ske) hos myndigheten . . . på dennes eget ansvar".¹⁵³ "När myndigheten skall besluta i det anställningsärende, vari personalkontrollen ägt rum, har den därför att mot varandra väga innebörden av den uppgift som må ha erhållits från säkerhetsavdelningens register, arten av de arbetsuppgifter som den anställda skall ha, myndighetens interna säkerhetsskydd samt den kännedom, som myndigheten eljest har om vederbörande eller har skaffat sig genom ett omsorgsfullt referensförfarande".¹⁵⁴ Nämnden understök emellertid på ett annat ställe att det ålåg RPS styrelse att vid prövningen av utlämnandefrågan göra en noggrann

avvägning ”med hänsyn till den bedömda risken för bristande lojalitet mot riket, samt arbetsförhållandena i den tilltänkta anställningen å andra sidan”.¹⁵⁵

Frågan är emellertid om den självständiga prövning som förutsatts i lagen verkligen kan äga rum eller om utlämnandebeslutet i sig alltid eller praktiskt taget alltid medför negativa rättsverkningar för den kontrollerade. I Leanderfallet frågade den norske representanten i Kommissionen, Torkel Opsahl, regeringen om inte redan själva utlämnandebeslutet i sig de facto kunde anses innefatta ett ställningstagande som innebar att RPS betraktade den kontrollerade som en säkerhetsrisk på den aktuella befattningen.¹⁵⁶ Regeringen hävdade emellertid bestämt att själva utlämnandebeslutet endast är ett led i ett administrativt maskineri: ”Whether a person should be appointed or not is decided by the competent authority. Of course, the impact of the information handed out by the National Police Board is of great importance, but nevertheless the competent authorities make the decisions and I do not think that they would be reprimanded by the the National Police Board. It is only a matter of machinery that the National Police Board is informed of the outcome of the matter in question”.¹⁵⁷

Den officiella inställningen är alltså att RPS utlämnandebeslut saknar självständig betydelse och att personalkontrollbegärande myndighet/företag verkligen företar en självständig prövning. Emellertid finns det en rad omständigheter som talar emot att en sådan självständig prövning verkligen företas.

(a) För det första kan man i detta sammanhang inte bortse från *dels* att uppgift bara får antecknas i säkerhetspolisens register i de fall detta är tillåtet enligt PKK § 2 med därtill hörande av regeringen utfärdade hemliga föreskrifter, *dels* att utlämnande av uppgift i personalkontrollärende skall föregås av en noggrann prövning av RPS styrelse. Den s k parlamentariska nämnden antyder i SOU 1968:4 problemets kärna; ”Det här i landet stadgade förfarandet med en parlamentarisk granskning av ärendena — i vissa fall förstärkt

med underställning — måste anses utgöra en god garanti för att de uppgifter som utlämnas är av den art och har ett sådant sakligt underlag att det bör ingå i materialet vid en säkerhetsriskbedömning”.¹⁵⁸ Nämnden anför vidare; ”De parlamentariska ledamöternas åliggande i förevarande sammanhang är bl a att taga ställning till om de upplysningar som avses bli utlämnade är så underbyggda, att de förtjänar beaktande. En upplysning måste sålunda äga en viss grad av tillförlitlighet, om man skall taga hänsyn till den. Bedömningen torde i allmänhet icke bereda svårigheter men den kan ibland vara komplicerad, *eftersom avgörandet måste anpassas till den befattning och de arbetsuppgifter som gäller i det aktuella fallet*. För en ytterligt säkerhetskänslig befattning kan inte tillämpas samma mått av dokumentation som för de genomsnittliga fallen”.¹⁵⁹ Det är just detta förhållande som ger upphov till problem. Eftersom ett utlämnandebeslut föregås av en noggrann prövning, där hänsyn även skall tas till den tjänst det är fråga om, ligger det nära till hands att anta att myndigheten uppfattar själva utlämnandebeslutet som en rekommendation om *hur* arbetsgivaren bör besluta. Detta är särskilt påtagligt i initiativärendena.

Den parlamentariska nämnden för vidare ett resonemang om anledningen till den, som man menar, överdrivna sekretessbeläggningen som förekommer hos svenska myndigheter; ”Det är i och för sig naturligt och mänskligt att den som är tveksam, om en handling skall bedömas som öppen eller hemlig, hellre låter den bli hemlig än riskerar att lämna känslig information till offentligheten”.¹⁶⁰ På samma sätt och på samma grund är det enligt min uppfattning ”naturligt och mänskligt” att den personalkontrollbegärande myndigheten/företaget väljer att inte anställa respektive att omplacera, uppsäga eller avskeda den kontrollerade i de fall RPS styrelse beslutat att lämna ut uppgift. Ytterligare ett skäl att välja det säkra före det osäkra är att den personalkontrollberättigade myndigheten/företaget enligt PKK § 22 har skyldighet att meddela RPS det beslut som fattats i personalkontrollärendet.

Luftfartsverket har också i ett ärende, som blev föremål

för JO:s bedömning, förklarat att verket ”utgår från att, i de fall rikspolisstyrelsen lämnat ut uppgifter om någon i registret, vederbörande har ansetts vara en i varje fall potentiell säkerhetsrisk”.¹⁶¹ Säkerhetschefen på Luftfartsverket förklarade också i ett annat sammanhang att även om det enligt hans mening var vanligast att ingen åtgärd vidtogs i anledning av att uppgift utlämnats i personalkontrollärende, så har ändå ”(d)en utpekade säkerhetsrisken . . . emellertid prickats och befordringsgången försvåras naturligtvis – såvida inte karriären helt stoppas”.¹⁶² Även i Sandbergfallet uppgav svarandesidan – i detta fall staten genom Försvarets Civilförvaltning – såväl i åberopade vittnesförhör som i plädering att redan det förhållandet att uppgift utlämnats i personalkontrollärende medför att, oberoende av de utlämnade uppgifternas innehåll, myndigheten måste reagera på så sätt att i det minsta en omplacering sker.¹⁶³ Även andra personalkontrollärenden pekar i samma riktning.¹⁶⁴

(b) En grundläggande förutsättning för att arbetsgivaren skall kunna företa en självständig prövning är att han känner till innehållet i de utlämnade uppgifterna. Så är emellertid inte alltid fallet. Den personalkontrollberättigade myndigheten är nämligen inte alltid den kontrollerades arbetsgivare. Detta sammanhänger med att personalkontroll i vissa fall, se kap 12, skall ske *via* annan myndighet. Det är alltså inte säkert att den kontrollerades arbetsgivare över huvud har tillgång till uppgifterna från RPS.

I det s k Sandbergfallet var det fråga om omplacering av en civilanställd förrådsman med mer än tio års väl vitsordad anställning hos myndigheten sedan s k utfall skett i personalkontrollärende. Den lokala myndigheten P7/FO11 fattade arbetsgivarbeslut om såväl personalkontroll – denna verkställdes *via* framställan av ÖB till RPS – som omplacering. ÖB:s bestämmelser för personalkontroll,¹⁶⁵ moment 41 stycke 1-3, anger att prövning av uppgifternas betydelse skall ske hos den myndighet under ÖB:s ansvarsområde som tagit initiativet till personalkontrollen;

”41. När personalkontrollärende slutbehandlats av Överbefälhavaren (Försvarsstabens säkerhetsavdelning) överlämnas det till vederbörande försvarsgrenschef (se mom 63). Om inga uppgifter förekommer redovisas ärendet härvid utan hinder från personalkontrollsynpunkt. Förekommer uppgifter utlämnas i regel dessa eller huvudinnebörden av dem jämte förslag till åtgärd, vartill uppgifterna bedöms föranleda från personalkontrollsynpunkt. Handling innehållande sådana uppgifter skall återsändas till Överbefälhavaren jämte uppgift om chefs (myndighets) beslut i det ärende som föranlett kontrollen (se nedan). Om uppgifter förekommer men inte utlämnas redovisas ärendet med Överbefälhavarens beslut i det ärende som föranlett kontrollen eller utan hinder från personalkontrollsynpunkt.

Försvarsgrenschef överlämnar personalkontrollärende till den chef (myndighet) som begärt kontrollen. Om Överbefälhavaren beslutat i det ärende som föranlett kontrollen redovisas beslutet. Om inga uppgifter förekommer redovisas ärendet utan hinder från personalkontrollsynpunkt. Förekommer uppgifter utlämnas dessa eller huvudinnebörden av dem i den mån chef (myndighet) prövas behöva dem för beslut i det ärende som föranlett kontrollen (jämför AF Säk 82) jämte anvisning om åtgärd vartill uppgifterna bedöms föranleda från personalkontrollsynpunkt. Handling innehållande sådana uppgifter skall återsändas till försvarsgrenschefen sedan ärendet slutbehandlats jämte uppgift om chefs (myndighets) beslut i det ärende som föranlett kontrollen. Om uppgifter förekommer men inte utlämnats redovisas ärendet med försvarsgrenschefs beslut i det ärende som föranlett kontrollen eller utan hinder från personalkontrollsynpunkt.

Chef (myndighet), som begärt personalkontroll, skall själv pröva betydelsen av de enligt föregående stycke erhållna uppgifterna med hänsyn till arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, egen personkänedom om den som uppgifterna avser samt övriga omständigheter, t ex uppgifter som framgår av vederbörandes betyg, intyg, referenser m m (jämför AF Säk 80) innan beslut fattas i det ärende som föranlett kontrollen. Om chef (myndighet) vid personbedömning kommer till annan uppfattning än högre chef skall framställning om förnyad prövning av ärendet göras, varvid erforderliga sakuppgifter lämnas”.

I detta fall blev till slut alldeles uppenbart att någon som helst självständig prövning över huvud inte ägt rum. Beslutet att be-

göra personalkontroll liksom beslutet att låta omplacera Sandberg fattades på ansvar av personalchef Nordh vid myndigheten. I ärendet var i övrigt säkerhetschefen Lindulf samt Sandbergs dåvarande närmast överordnade chef Lundqvist konsulterade. Inga av dessa tre kände till vad slags uppgifter som utlämnats rörande Sandberg; "P7/FO11 har ej fått del av de uppgifter som rikspolisstyrelsen meddelade försvarsstaben utan endast fått uppgift om att notering av säkerhetspolitisk karaktär förekommit avseende Sandberg. Försvarsstaben meddelade detta till säkerhetschefen vid P7/FO11 som i sin tur informerade chefen för förrådsverksamheten. Lundqvist gjorde där efter en samlad bedömning ur säkerhetssynpunkt och konstaterade då att Sandbergs arbetsuppgifter ur försvarssynpunkt var av sådan känslig karaktär att Sandberg i förebyggande syfte borde omplaceras till en ur säkerhetssynpunkt mindre känslig verksamhet".¹⁶⁶ Sedan Nordh informerats av Lundqvist om dennes inställning i ärendet fattade han beslutet att låta omplacera Sandberg. När omplaceringen senare blev föremål för rättslig prövning förklarade Nordh att han endast "i stora drag" kände till personalkontrollkungörelsen och att han över huvud inte kände till refererade moment 41 i ÖB:s bestämmelser. För honom, liksom för Sandbergs närmast överordnade chef och uppenbarligen även för säkerhetschefen på regementet, var det emellertid alldeles klart att oberoende härav redan "utfall" i personalkontrollärende innebar ett tvingande krav att vidta åtgärder rörande den kontrollerades anställningsförhållande.

I huvudförhandlingen i AD den 14 januari 1986 hördes på begäran av svarandesidan överstelöjtnant Lennart Borg såsom sakkunnig. Borg är enligt egen uppgift chef för den verksamhet inom FST/Säk som har att särskilt handlägga personalkontrollärenden för ÖB. I Sandbergfallet yttrade Borg bl a att till uppfyllandet av PKK § 20 med dess krav på en fullständig bild så måste prövningen ned på "lägsta nivå". Myndigheter underordnade ÖB är enligt Borg inte bundna av den rekommendation ÖB normalt ger i personalkontrollärende, bortsett från de fall ÖB uttryckligen ger order om att visst beslut skall fattas. ÖB:s bedömning begränsar sig normalt till att ta ställning till

om den kontrollerade lämpligen för framtiden bör anförtros sekretesskyddat material. Denna bedömning sker utifrån en allmän uppfattning om vilken typ av tjänst det är fråga om.

I Sandbergfallet innebar detta att P7/FO11, på sätt som inledningsvis hävdats, normalt har att göra den slutliga bedömningen. Syftet härmed är, enligt Borg, just att fylla kraven i PKK § 20, nämligen att säkerställa grundförutsättningarna för en i verklig mening självständig prövning. Endast P7/FO11 har nämligen, med Borgs egna ord, den fullständiga bild som krävs. Huvudregeln är därmed att man så långt möjligt delger underlaget till chefen för, som i detta fall, P7/FO11. Borg hävdade också, med en viss bestämdhet, till skillnad från övriga vittnen och till skillnad från vad svaranden hävdade i tingsrätten, att chefen för P7/FO11 fått en sammanfattning av vad som utlämnats från RPS Säk. Samtidigt medgav Borg emellertid att chefen för armén i samband därmed hade delgivit chefen för P7/FO11 även ÖB:s bedömning, nämligen att Sandberg för framtiden inte borde ha kontakt med sekretesskyddat material, samt gav "anvisning beslut" till P7/FO11 om att bifalla denna bedömning samt att verkställa effekterna härav.

Sandbergfallet är knappast unikt i detta avseende. Så har t ex marinmuseumets chef i Leanderfallet inte fått ta del av de uppgifter som utlämnades om Leander i anledning av personalkontrollen, trots att han ensam hade att fatta beslutet att Leander i anledning av vad som framkommit i personalkontrollärendet inte skulle få behålla sin anställning. På samma sätt förhåll det sig i det s k Ehnebomfallet. Ehneboms arbetsgivare, L M Ericsson, erhöi i detta ärende endast ett kortfattat besked från Forsvarets Materialverk att Ehnebom inte längre jämlikt SUA-avtalet kunde få arbeta med sekretessbelagt material. Ett tredje exempel kan hämtas från prövningen av hemvärnsman. I ett sådant fall sökte en aktiv medlem av SKP, tillika ordförande i fackklubben i Enköpings största industri, BAHCO, medlemsskap i hemvärnet. Ansökan tillstyrktes av såväl hemvärnschefen som Enköpings kommun, men ÖB avslog ansökan.¹⁶⁷ Hemvärnschefen uppger att han aldrig fått reda på orsakerna.¹⁶⁸

(c) En förutsättning för en verkligt självständig prövning är att den som får ta del av materialet har *kompetens* att på ett

korrekt sätt värdera detta.¹⁶⁹ Den som fattar beslut i personalkontrollärende måste ha åtminstone grundläggande kunskaper i hur kriminalpolisiärt utredningsmaterial skall värderas.¹⁷⁰ De av RPS utlämnade uppgifterna kan innehålla uppgift om medlemskap i eller sympatier med organisationer. En förutsättning för att korrekt kunna värdera betydelsen av sådan uppgift är att beslutsfattaren känner till vilken typ av organisation det är frågan om samt har en korrekt kunskap om dess mål och medel. Det kan knappast antas att majoriteten av de personalkontrollberättigade myndigheterna/företagen har sådan kunskap. Därmed kan en i verklig mening självständig prövning inte komma till stånd.

I den enkät jag genomförde med början hösten 1981 försökte jag få de berörda myndigheterna att besvara frågan "I hur stor andel av personalkontrollfallen leder den av RPS utlämnade uppgiften till negativt resultat för den som berörs av uppgiften?". En majoritet av de tillfrågade myndigheterna och företagen avböjde under åberopande av SekrL 2:2 att besvara frågan. Av de som svarade tycktes flertalet ha uppfattat frågan enligt följande; "I hur många fall har personalkontrollen lett till att RPS lämnat ut uppgift ur säkerhetspolisens register?". ÖB svarade t ex att "(a)llmänt kan sägas, att antalet fall där uppgift utlämnas är litet i förhållande till det totala antalet utförda personalkontroller".¹⁷¹ Andra myndigheter svarade att det endast "undantagsvis". "i något enstaka fall" eller beträffande en "obetydlig andel" handlar om uppgiftslämnandet, eller som jag tror att de tolkat frågan: begäran om personalkontroll, leder till att t ex en arbets sökande nekas anställning. Några myndigheter underströk emellertid innehållet i PKK § 20 och papekade att det förhållandet att uppgift utlämnats i personalkontrollärende ej med nödvändighet leder till ett negativt beslut för den kontrollerade.¹⁷² Postens centralförvaltning svarade t ex att "RPS/Säks i förekommande fall lämnade information inte i något fall utgjort *enda* skal till att någon sökande (motsv) ej erhållit en tjänst/ett uppdrag inom Postverket".¹⁷³ Beträffande de s k SUA-företagen framhöll FMV att trots att RPS/Säk utlämnat informationen ur registret, så har det visat sig att företagen ändå ofta anställer . . . berörd person, men utan rätt för denne att ta sekretessskyddat

Misstanken om att myndigheterna missförstått den fråga jag ställt föranledde mig att sända ut en ny enkät där frågeställningen omformulerades enligt följande: "I hur stor del av de fall där RPS/Säk lämnat ut uppgifter om den arbetssökande har denna uppgift lett till att den arbetssökande ej erhållit tjänsten?". Omformuleringen av frågan ledde knappast i något fall till att myndigheterna önskade ändra sitt första svar. Av sammanlagt 22 myndigheter som besvarade enkätfrågan på sådant sätt att någon slutsats kan dras av svaret svarade 11 att uppgiften inte någon gång påverkat anställningsförfarandet på sådant sätt att den arbetssökande inte erhållit tjänsten. De resterande 11 myndigheterna uppgav att det endast vid något enstaka tillfälle hänt att dessa uppgifter i sig lett till att den sökande inte erhållit anställning.

Enligt de uppgifter som lämnats i enkäten företas alltså en självständig prövning. Inget i *enkäten* tyder på att det normala är att s k utfall i personalkontrollärendet leder till att den kontrollerade inte erhåller den sökta tjänsten. För egen del anser jag emellertid att enkätresultatet i denna del måste tolkas försiktigt och det av två skäl. Ovan beskrivna förhållanden talar för att en självständig prövning ofta inte ens är möjlig. Samtidigt förutsätts i bestämmelserna att en sådan självständig prövning *skall* äga rum. Det är naturligt att företrädare för en myndighet inte är benägen att erkänna att myndigheten inte kan företa den föreskrivna självständiga prövningen. Detta är ett av skälen till varför enkätresultatet, enligt min uppfattning, i denna del bör tolkas försiktigt. Det andra skälet står att finna i reglerna i FA Säk punkt 87. Enligt denna bestämmelse bör myndighet i de fall "registeruppgift . . . utlämnats från RPS" och den kontrollerade i anledning därav t ex nekas anställning "uppges att beslutet grundats på myndighetens personbedömning från säkerhetssynpunkt". Någon sådan samlad bedömning kan det emellertid i vart fall inte vara fråga om i tillsättningsärenden. Personalkontroll vid tillsättning av tjänst får enligt PKK § 6 endast företas beträffande den som i övrigt är bäst meriterad och alltså skulle ha fått tjänsten om inte personalkontroll förekommit. Om denne sökande efter ett s k utfall i personalkontrollärendet inte får den sökta tjänsten kan man alltså

konstatera att utfallet utgjort ett *sina qua non*. Men även i dessa fall motiveras beslutet inte med "utfallet" utan på sätt FA Säk föreskriver med ett påstående om ensamlad bedömning ur säkerhetssynpunkt. För att vara riktigt tillförlitlig i denna del borde detta framgått av enkätsvaren.

14.4.2. Den arbetsrättsliga bedömningen i personalkontroll- ärende

Ett personalkontrollärende innehåller också en rent arbetsrättslig sida. De beslut den kontrollerades (tilltänkte) arbetsgivare kan tänkas fatta i anledning av *s k* utfall i personalkontrollärende får nämligen i de flesta fall antas påverka den kontrollerades anställningsförhållande. Varken PKK eller någon av de utredningar etc som föregått PKK innehåller något om enligt vilka riktlinjer denna arbetsrättsliga bedömning skall ske. De lagbestämmelser som arbetsgivaren har att beakta återfinns istället främst i lagen om anställningsskydd (LAS), medbestämmandelagen (MBL), lagen om offentlig anställning (LOA) samt i viss utsträckning även i Regeringsformen (RF). Denna lagstiftning innehåller inga särskilda bestämmelser för personalkontrollberättigad arbetsgivare eller för arbetstagare som innehar skyddsklassplacerad tjänst — det närmaste man kommer sådan särreglering är LOA 7:7 om försättande av arbetstagare i disponibilitet.

Även i personalkontrollärenden blir det alltså fråga om att tillämpa allmänna arbetsrättsliga bestämmelser. Nedan skall preciseras vilka ramar arbetsgivaren har att handla inom

- (a) i samband med nyanställning,
- (b) i samband med omplacering eller omreglering,
- (c) i samband med upplösning av anställningsförhållande och slutligen
- (d) då arbetstagare skall försättas i *s k* disponibilitet.

En ambition med sjuttiotalets arbetsrättsreformer var att få så stor likställdhet i villkor mellan privat och offentligt anställda som möjligt. Alltjämt återfinns emellertid vissa väsentliga skillnader mellan dessa arbetstagarkategorier i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Av detta skäl särskiljes i den fortsatta framställningen, i den utsträckning detta framstår som lämpligt, privatanställda, offentliganställda med statligt reglerade tjänster och övriga offentliganställda.

14.4.2.1. Ny- eller återanställning

Inom *den privata sektorn* av arbetsmarknaden står det i princip arbetsgivaren fritt att vid nyanställning anställa vem han vill av de arbetssökande. De begränsningar som finns — främst genom jämställdhetslagen, medbestämmandelagen och främjandelagen — är ointressanta i detta sammanhang. Däremot innehåller LAS en regel om återanställningsrätt för vissa tidigare anställda arbetstagare som torde kunna att komma aktualiseras även i samband med personalkontrollärende.

Jämlikt LAS §§ 25-27 har arbetstagare som tidigare uppsagts p g a arbetsbrist rätt till återanställning hos arbetsgivaren under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är, förutom att arbetstagaren tidigare fått lämna sin anställning p g a arbetsbrist, följande:

- a) arbetstagaren skall vid uppsägningstillfället ha varit anställd mer än 12 månader under de senaste två åren eller om fråga varit om säsongsanställning mer än 6 månader under samma period;
- b) arbetstagaren skall ha anmält anspråk på företrädesrätt till återanställning, samt
- c) arbetstagaren skall ha tillräckliga kvalifikationer för det arbete som blir ledigt.

Företrädesrätten gäller från det att arbetstagaren blivit uppsagd och gjort anspråk på företrädesrätt fram till dess ett år förflutit från sista anställningsdag. Återanställningsrätten omfattar de arbeten vartill arbetstagaren har företrädesrätt och som *ut-*

annonserats inom nämnda tidsfrist. Återanställningsrätten är å andra sidan i princip begränsad till den verskamhet där arbets- tagaren arbetade innan anställningen upphörde.

Företrädesrätten till statligt reglerad tjänst gäller enligt LOA 9:2 inte högre tjänst än den som det tidigare förordnan- det avsåg, såvida inte särskilda skäl föreligger.

Företrädesrätten gäller även skyddsklassplacerade tjänster. Även den som tidigare varit anställd på icke skyddsklassplacerad tjänst har företrädesrätt till skyddsklassplacerade tjänster, i förekommande fall om de i LOA 9:2 angivna förutsättningarna är uppfyllda. En av förutsättningarna är att den sökande har tillräckliga kvalifikationer för det arbete som blir ledigt. Det har vidare utbildats den regeln att om en tidigare anställd under den tid han är företrädesberättigad begår en handling som skulle ha utgjort saklig grund för uppsägning, så går han miste om sin företrädesrätt.¹⁷⁵

I personalkontrollärende uppstår då frågan om s k utfall kan medföra att den eljest företrädesberättigade går miste om sin företrädesrätt p g a något av de nyss nämnda två skälen.

Pålitlighet ur säkerhetssynpunkt får anses ingå i kravet på tillräckliga kvalifikationer. På motsvarande sätt anses att han går miste om sin företrädesrätt om han under den företrädes- berättigade tiden begår handling som visar att han är så opålit- lig ur säkerhetssynpunkt att saklig grund för uppsägning skulle förelegat för det fall han alltså varit anställd då handlingen begicks eller uppdagades. Enligt ADD 1951:38 — se närmare nedan under avsnitt 14.4.2.3. — torde emellertid i båda fallen krävas att arbetsgivaren kan konkretisera grunden till sitt ställ- ningstagande. I ADD 1951:38 underkände AD avsked av en arbetstagare där den enda av arbetsgivaren konkretiserade grunden till avskedet var arbetstagarens politiska aktivitet. Det hör till saken att AD underkände avskedet trots att fråga var om tjänst som med största sannolikhet var placerad i skydds- klass och trots att avskedet enligt arbetsgivaren skett ”på an- modan av överordnad myndighet”. Därmed torde i vart fall kunna fastslås att enbart s k utfall inte kan godtas såsom grund

för återanställningsrättens upphörande eller påstående om att den företrädesberättigade saknar tillräckliga kvalifikationer. Prövningen måste ske mot bakgrund av de *uppgifter* som utlämnats om den företrädesberättigade i personalkontrollärendet, varvid relevansen hos dessa kommer att vägas mot vilken typ av tjänst det är frågan om.

Inom den privata sektorn saknar arbetssökande möjlighet att få arbetsgivares beslut att inte anställa rättsligt prövat, såvida inte rätten till anställning är reglerad i kollektivavtal, arbetstagaren jämlikt LAS är företrädesberättigad till återanställning eller den arbetssökande väljer att driva ärendet som en jämställdhetsfråga. Domstolen saknar emellertid i de båda senare fallen möjlighet att underkänna arbetsgivares beslut med verkan att den arbetssökande erhåller tjänsten. Däremot är det möjligt att AD med stöd av kollektivavtal kan ålägga arbetsgivaren anställa den arbetssökande. Vägran från arbetsgivaren att efterfölja sådant åliggande torde emellertid knappast kunna mötas med exekutiva verkställighetsåtgärder. I stället får den arbetssökande åter vända sig till domstol med begäran om ekonomiskt och möjligen även allmänt skadestånd enligt en analog tillämpning av LAS §§ 38-39.

Inom den offentliga sektorn gäller däremot att arbetsgivaren måste ha saklig grund för tillsättningsbeslutet. Detta krav följer redan av RF 1:9, vari anges att all verksamhet vid offentlig myndighet skall bedrivas under iakttagande av saklighet och opartiskhet. Regeringsformens regler omfattar i denna del alla offentliga organ, således även kommunala myndigheter och organ. Däremot omfattas inte de offentliga organ som drivs i privaträttslig form, t ex kommunala bolag. För dessa gäller i detta sammanhang samma regler som på den privata arbetsmarknaden.

I LOA kapitel 4 ges särskilda regler såvitt avser tjänstetillsättning av *statligt reglerade tjänster*. Jämlikt LOA 4:3 får vid tillsättning av statligt reglerade tjänster "avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst eller skicklighet". Regeln omfattar inte bara statliga tjänster utan samtliga tjänster som är statligt *reglerade*. Därmed omfattas även vissa kommu-

nala tjänster som t ex lärartjänster. Å andra sidan gäller regeln endast just statligt reglerade tjänster och inte offentligt anställda över huvud (jfr LOA 1:5).

Det finns inget som hindrar att man för tillträde till statligt reglerad tjänst uppställer vissa behörighetsvillkor. Ett sådant behörighetsvillkor omfattande bl a tjänster placerade i skyddsklass är att sökanden är svensk medborgare. Genomgången godkänd personalkontroll utgör däremot inte ett sådant behörighetsvillkor.¹⁷⁶ Istället blir frågan om vad som framkommer i personalkontrollärende enligt allmänna arbetsrättsliga principer kan vara saklig grund jämlikt LOA 4:3 att neka den i övrigt mest meriterade anställning på statligt reglerad tjänst. Frågan har tidigare endast berörts perifert i litteraturen.

I standardverket *Svensk Tjänstemannarätt* konstaterar Jägerskiöld mera allmänt att dåvarande RF § 28 i och för sig tämligen klart uteslöt partitillhörighets beaktande vid tillsättning av motsvarande dagens statligt reglerade tjänster.¹⁷⁷ Detta hindrade emellertid enligt Jägerskiöld inte att i de fall laga stöd fanns härför så kunde den sökandes politiska uppfattning komma att tillmätas betydelse i tjänstetillsättningsärendet. Jägerskiöld refererar då främst till de då gällande författningsreglerna om att vid bl a tillsättning av befattning som polis eller militär skulle avseende fästas vid den sökandes "medborgarsinne". Jägerskiöld anför vidare; "Det är uppenbart, att största varsamhet är befogad vid tillämpning av denna befodringsgrund. — Föreligger icke dylikt författningsstöd, uppstå än mer ömtåliga frågor. Uppenbarligen kan icke en tjänsteman, som i sin verksamhet har att taga ställning till frågor, som nära sammanhånga med grunderna för vårt samhällsskick, vara lämpad för tjänsten, om har radikalt skiljer sig från den åskådning, på vilken detta samhällsskick bygger. Såsom särskilt ömtålig verksamhet har i dylika samband lärarkallet angivits. De facto har helt visst hänsyn till tjänstemannens politiska tro säkerligen tagits i de fall, där denna varit prononcerat ytterlig, även om detta oftast dolts bakom andra skäl för tillsättningsbeslut".¹⁷⁸

Frågan har även behandlats av JO, då särskilt såvitt avser den politiska åskådningen relevans vid tillsättning av tjänst. JO anförde i 1968 års ämbetsberättelse följande; "Till skydd och främjande av . . . åsiktsfrihet har utbildats den allmänna grundsatsen att vid tillsättning och befordran i allmän tjänst inte skall tas hänsyn till någons politiska åskådning, vare sig så att den räknas honom till godo eller läggs honom till last".¹⁷⁹ I JO 1978/79 slog JO vidare fast att en myndighet inte får fråga sökande till tjänst om dennes politiska åsikt, bortsett från ett "utomordentligt" litet antal "tjänster inom den statliga förvaltningen där det finns ett berättigat intresse att fästa avseende vid innehavarens politiska uppfattning". Om myndighet i annat än dessa utomordentligt få fall ställer sådana frågor innefattar det enligt JO ett brott mot RF 1:9 och möjligen även mot RF 2:2.¹⁸⁰

I JO:s ämbetsberättelse från 1968 slog JO fast att "Gällande rätts huvudregel är sålunda att den politiska åsikten inte får vägas in vid bedömningen av lämplighet för tjänsten". Bland undantagen från huvudregeln nämner JO främst tjänster vilkas uppgifter väsentligen är av politisk karaktär, t ex statssekreterartjänster. Därutöver nämner JO "vissa tjänstemän (som man) . . . av hänsyn till rikets säkerhet (måste) ställa särskilt stränga lojalitetskrav (på) och (där) speciella garantier måste uppställas av skyddsskäl. Innehavaren av sådan tjänst måste kunna skiljas från tjänsteutövningen "om det är påkallat av hänsyn till rikets bästa . . . Men en sovring kan inte heller undvaras i samband med själva tjänstetillsättningen med syfte att förebygga att någon, till vilkens medborgerlighet man på saklig grund inte kan hysa förtroende, blir innehavare av sådan tjänst. Vid bedömningen av denna speciella förtroendefråga tas hänsyn till sökandens politiska åsikter, om dessa kan antas driva honom till handlande som sätter rikets bästa på spel. Att det får ske har också vunnit rättsordningens erkännande".¹⁸¹ Bertil Wennergren uttrycker samma ståndpunkt när han hävdar att RF 11:9 inte, och därmed knappast inte heller LOA 4:3, anses hindra att "allmänna statsnyttoskäl" tillåts ingå i prövningen vid fråga om tillsättning av statligt reglerad tjänst.

Wennergren utvecklar emellertid inte detta vidare, utan nöjer sig med att "Beträffande frågekomplexet 'medborgerlig pålitlighet — säkerhetsrisk — politisk åsikt — personalkontroll' hänvisa läsaren till JO:s ämbetsberättelser och SOU 1968:4.¹⁸²

Politisk åsikt kan således tillmätas viss betydelse vid tillsättning av statligt reglerad tjänst. JO pekar dock på att det måste vara klart att den politiska åsikten med viss styrka får antagas medföra att den kontrollerade ur säkerhetssynpunkt inte kan betraktas som pålitlig.

Jägerskiöld anger vidare att *fällande straffdom* kan beaktas vid tjänstetillsättning, och pekar också på att "För befordran inom försvarsmakten uppställs krav på laglydnad".¹⁸³

Tjänstetillsättningsärenden såvitt avser statligt reglerade tjänster avgörs normalt i sista hand av regeringen.¹⁸⁴ I samband med regeringens prövning får man anta att föredraganden först tar del av det material varpå tjänstetillsättande myndighet grundat sitt beslut. I detta material torde även ingå de uppgifter som utlämnats i personalkontrollärende. Endast ett fåtal tjänstetillsättningsärenden har sedan PKK:s ikraftträdande prövats på detta sätt. Under denna period har såvitt jag känner till regeringen i intet fall ändrat den personalkontrollberättigade myndighetens beslut.¹⁸⁵ Inte heller har den kontrollerade beretts tillfälle att ta del av och bemöta de uppgifter som anförts mot honom.¹⁸⁶ Det ligger naturligtvis nära till hands att härav dra den slutsatsen att enbart s k utfall i personalkontrollärende av regeringen bedömts utgöra sakligt skäl att neka i övrigt mest meriterad statligt reglerad tjänst placerad i skyddsklass. Något entydigt svar på den frågan är emellertid inte möjligt att ge så länge som det saknas möjlighet att få ta del av hela det utredningsmaterial varpå arbetsgivarmyndigheten grundat sin bedömning. För egen del menar jag emellertid att det s k utfallet ensamt knappast kan antagas godkännas såsom saklig grund ens i tjänstetillsättningsärende. Någon form av konkretisering av anklagelserna måste ligga till grund för arbetsgivarens och regeringens bedömning.

Arbetsgivarens tillsättningsbeslut i dessa ärenden kan överklagas genom besvär.¹⁸⁷ Sådana besvär anföres hos överordnad

förvaltningsmyndighet och i sista hand till regeringen, inte Arbetsdomstolen (LRA 1:2).¹⁸⁸ Besvär kan anföras över såväl myndighets anställningsbeslut som, i förekommande fall, myndighets förslag till regeringen att tjänsten skall tillsättas med viss arbetssökande.¹⁸⁹ När sådant besvär handläggs av regeringen som sista instans gäller i princip inte förvaltningslagens regler för regeringens handläggning av besvären.¹⁹⁰ Regeringen är således inte till följd av förvaltningslagen bunden av t ex den s k officialprincipen, innefattande bl a kommunikations-skyldighet.¹⁹¹ Regeringen är nämligen formellt inte att betrakta som förvaltningsmyndighet.¹⁹² Detta undantag, varom stadgas i FL § 2 punkt 1, gäller emellertid inte t ex personal-ärenden hos departementschef då denne med stöd av särskilt bemyndigande har rätt att som förvaltningsmyndighet fatta självständiga beslut.¹⁹³ I dessa fall skulle den kontrollerade således med stöd av FL och FPL kunna kräva kommunikation av underlaget för myndighetens beslut.¹⁹⁴ Det är emellertid sannolikt att sekretesslagens regler om sekretess även i dessa fall tar över den klagandes rätt till kommunikation, jfr avsnitt 14.4.3.

I några typer av fall kan emellertid även tjänstetillsättning såvitt avser statligt reglerade tjänster komma att bli till föremål för prövning av AD. Dels kan då vara fråga om påstått brott mot jämställdhetslagstiftningen, dels kan vara fråga om fall där antagningsrätten eller rätten till företräde vid återanställning är reglerade i kollektivavtal. En förutsättning för att frågan i de senare fallen skall bli föremål för AD:s prövning är emellertid att fråga *enbart* är om brott mot kollektivavtalsbestämelse,¹⁹⁵ LRA 1:2. Kollektivavtal som reglerar antagningsrätten saknas inom den statliga sektorn¹⁹⁶ — jag bortser då från avtal som endast reglerar informations och förhandlingsrätten — men finns på det landstingskommunala området, jfr ADD 1978:105-106 samt 1985:15. I dessa fall kan AD fastställa att arbetsgivaren enligt avtalet är skyldig att anställa den felaktigt förbigångne.

Återstår därmed den kategori kommunala tjänster som varken är statligt reglerade eller placerade hos kommunalt bolag.

Bestämmelsen om saklig grund i LOA 4:3 är inte tillämplig på dessa tjänster. Däremot måste kommunen i sin egenskap av offentligt organ även i dessa ärenden vara bunden av RF 1:9 och är alltså skyldig att även i tjänstetillsättningsärenden "beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet". Detta måste innebära att kommunen måste göra en saklig prövning av de uppgifter som framkommit i ett personalkontrollärende och inte nöja sig med att hänvisa till att "utfall" skett. De kriterier som kommunen tillämpar vid denna prövning får inte vara otillbörligt diskriminerande. Vidare måste kommunen – med de begränsningar som följer av sekretesslagen och FA Säk – vara beredd att redovisa grunderna för sitt beslut. Brott mot grundlagen är emellertid inte skadeståndsgrundande – i vart fall kan inte allmänt skadestånd utgå.

Frågan om kommunala tjänstetillsättningsbeslut är knapphändigt behandlad i litteraturen. Frågan behandlas över huvud inte i t ex Holmberg/Stjernqvist grundlagskommentar *Vår nya författning*. I det stora arbetet *Kommunalrätt* skriver Halvar G F Sundberg att "(L)igger tjänstetillsättningsbeslutet hos kommunalt organ, är detta som regel oförhindrat utse den, som ur kommunens synpunkt finnes vara den för tjänsten lämpligaste".¹⁹⁷ Senare i samma arbete anför Sundberg emellertid under rubriken Besvärshandling att en gräns sätts vid att "(E)n myndighet får nämligen aldrig handla efter godtycke eller efter rent subjektiva grunder".¹⁹⁸ I anslutning därtill citerar Sundberg Hammarskjöld; "För en ämbetsåtgärd måste föreliggande skäl, som är objektiva och allmängiltiga, . . .".¹⁹⁹

Till skillnad från vad som gäller beträffande statligt reglerade tjänster kan kommunen vad avser de rent kommunala tjänsterna ingå bindande kollektivavtal om tjänstetillsättnings- och befordringsgrunder. Inom den landstingskommunala sektorn finns sådana kollektivavtal. AD har på grundval av sådant avtal prövat tjänstetillsättningsbeslut av landstinget och även beslutat att den felaktigt förbigångne skall erhålla tjänsten, se bl a ADD 1985:5 och 1985:41. En gräns för giltigheten av ett sådant kollektivavtal går vid att det inte i sitt innehåll eller tillämpning får strida mot RF 1:9. Brott mot kollektivavtalet

medför skyldighet att utge skadestånd både till den förbigångne och den fackliga organisationen.

Det finns tre olika sätt att besvära sig över kommunens tjänstetillsättningsbeslut i de fall som nu skall behandlas. Om kommunen inrättat s k kommunal besvärsnämnd skall besvär anföras till denna. Finns inte sådan besvärsnämnd kan den sökande, förutsatt att han är kommunmedlem,²⁰⁰ anföras kommunalbesvär över beslutet. Slutligen kan den sökande i författning som rör viss typ av tjänst ha tillerkänts särskild besvärsrätt.

Om kommunal besvärsnämnd har inrättats och det inte är fråga om besvärsrätt jämlikt specialförfattning skall besvär i första hand anföras till nämnden. Besvär kan anföras dels av kommunmedlem, dels av annan som beslutet rör.²⁰¹ Vid sin prövning av besvären är den kommunala besvärsnämnden bunden av förvaltningslagens regler om bl a partsinsyn och kommunikation.²⁰² Den kommunala besvärsnämnden är oförhindrad att göra en fullständig prövning av besvären och kan också ändra myndighetens beslut.²⁰³ Besvärsnämndens beslut kan i sin tur överklagas till kammarrätt.²⁰⁴ Besvär över den kommunala besvärsnämndens beslut kan emellertid endast föras i form av kommunalbesvär. Detta innebär att den arbetsökande som i denna egenskap har besvärsrätt till den kommunala besvärsnämnden men som inte är kommunmedlem inte själv kan besvära sig till kammarrätten. (Han kan dock agera genom bulvan som är kommunmedlem.)²⁰⁵

Saknas kommunal besvärsnämnd kan besvär över kommunalt tjänstetillsättningsbeslut, i den mån inte annan ordning stadgas i författning, ske direkt till kammarrätt. Besvär sker då, liksom vid besvär över kommunal besvärsnämnds beslut, i form av kommunalbesvär.²⁰⁶ Kammarrätten saknar vid kommunalbesvär befogenhet att ta ställning till de lämplighetsöverväganden kommunen gjort, utan kan endast pröva om beslutet fattats på ett formellt riktigt sätt.²⁰⁷

En tredje möjlighet till besvärsrätt kan vara att den sökande tillerkänts sådan i specialförfattning enligt vilken överprövning kan ske av annan central *tillsynsmyndighet*.²⁰⁸ Den över-

prövande myndigheten kan i dessa fall pröva det kommunala organets beslut i dess helhet och även ändra det.²⁰⁹ Kommunal besvärsnämnd är inte behörig pröva ärenden av detta slag.²¹⁰

Om allmän domstol över huvud anses behörig pröva kommunens beslut — i allmänhet måste allmän domstol anses behörig pröva alla rättstvister — så får domstolen *inte* pröva "sådant offentligrättsligt anspråk som innefattar fråga, huruvida administrativ myndighet inom ramen för sin befogenhet rätt använda sitt fria skön".²¹¹ Den allmänna domstolen är således i sådant fall i vart fall obehörig överpröva om beslutet var lämpligt.

Företrädesrätten enligt LAS gäller även offentliganställda. För statligt reglerade tjänster finns emellertid vissa särregler, av vilka en hel del behandlats ovan. En annan del av särregleringen innebär att beslut som innebär felaktigt förbigående av företrädesberättigad kan undanröjas efter besvär i administrativ ordning (beträffande övriga tjänster kommer endast skadestånd ifråga) och att prövning av beslut rörande företrädesrättsreglerna prövas genom besvär till i sista hand regeringen, inte allmän domstol (18 § Allmänna verksstadgan).²¹²

14.4.2.2. Omplacering och omreglering

Arbetsgivarens rätt att fritt omplacera arbetstagare anses alltså sedan decemberkompromissen 1906 vara ett utflöde ur arbetsgivarens s k § 32-rättigheter. I AD 1929:29 fastslog AD denna arbetsgivarens rätt såsom en allmän rättsgrundsats. Samtidigt gjorde emellertid AD den reservationen att denna arbetsgivarens rätt förutsatte att de nya arbetsuppgifterna dels låg inom arbetsgivarens naturliga verksamhetsområde, dels inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. En omplacering utanför detta område är att betrakta som en *omreglering*, dvs ett nytt anställningsavtal, och förutsätter därför i princip arbetstagarens samtycke.²¹³

Genom det s k bastubadarmålet, ADD 1978:89, förändrades rättsläget såtillvida att arbetsgivarens rätt att ensidigt besluta om omplaceringar ytterligare begränsades. Rättsläget är numera följande. En arbetsgivare som avser att vidtaga en omplacering som i och för sig faller inom det s k 29:29-området men som är av ingripande natur, och beror på skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen, skall kunna presentera godtagbara skäl för sitt beslut. Av ADD 1982:112 framgår att en sådan skyldighet att presentera objektivt godtagbara skäl för sitt beslut gäller varje arbetsgivare, oberoende av om fråga är om omplacering av privat eller offentligt anställda.

Ett omplaceringsärende föranlett av personalkontroll har bl a varit föremål för JO:s kritik. En ingenjör, Staffan Ehnebom, anställdes i mitten av sjuttioalet på L M Ericsson för att arbeta dels med konstruktion av radarutrustning och dels med signal och databehandling. Uppdraget han arbetade med var placerat i den lägre skyddsklassen enligt s k SUA-avtal mellan L M Ericsson och Försvarets Materielverk, FMV.²¹⁴ Under sin anställning på företaget blev Ehnebom medlem i KPML(r). Som framgått av avsnitt 11.1.2. är medlemsskap i detta parti grund för registrering i säkerhetspolisens register.

1974 och 1975 företogs personalkontroll av Ehnebom inför anställning på företaget. 1980 företogs omkontroll, sedan fem år förflutit från det senaste kontrolltillfället. Omkontrollen föranledde FMV att, utan precisering av skälen därtill, med stöd av SUA-avtalet kräva att Ehnebom inte längre fick delges sekretesskyddad information eller delta i hemligt arbete för FMV:s räkning. I anledning av FMV:s skrivelse ansåg sig företaget tvingat att omplacera Ehnebom, ett beslut som efter förhandlingar med den fackliga organisationen verkställdes vid årsskiftet 1980/81. Samtidigt meddelade företaget Ehnebom att denne inte längre kunde komma i fråga för högre befattningar hos L M Ericsson. Ehnebom erbjöds att som alternativ till omplaceringen få sluta utan uppsägningstid.

Omplaceringen måste enligt JO betraktas som ingripande till sin karaktär och sina effekter.²¹⁵

Ehneboms fackliga organisation, SIF, har begärt och

genomfört såväl lokala som centrala förhandlingar i ärendet, utan att företaget varit berett att specificera grunderna för FMV:s krav. Enligt L M Ericsson saknar företaget självt uppgift därom. Samtidigt framhåller företaget att man jämlikt SUA-avtalet med FMV är skyldigt att rätta sig efter FMV:s krav.

De centrala förhandlingarna var under flera år ajournerade men är nu, enligt uppgift, avslutade utan att parterna nått någon överenskommelse. SIF har, Ehneboms begäran till trots, inte väckt talan i Arbetsdomstolen. Däremot besvarade sig SIF å Ehneboms vägnar till regeringen med yrkande om att Ehnebom åter skulle godkännas för hemligt arbete för försvarets räkning. Regeringen avlog emellertid yrkandet.²¹⁶ SIF anmälde då ärendet till JO för prövning. Sedan RPS och ÖB på JO:s anmodan yttrat sig i ärendet inkom SIF med bl a följande påminnelser:

”Av SUA punkt 6 framgår . . . i dess första stycke att de berörda myndigheterna skall införskaffa referenser om anställda hos leverantörer. Eftersom denna referenstagning kan ha minst lika stor betydelse ur anställningstrygghetssynpunkt som de uppgifter rikspolisstyrelsen lämnar enligt personalkontrollkungörelsen, finns det starka skäl att ifrågasätta om SUA får tillämpas enligt sin lydelse och utan inskränkningar. Det kan antagas att de hos rikspolisstyrelsen registrerade uppgifterna inte införs utan viss kontroll och att de har en viss ”kvalitet” och tillförlitlighet. När användandet av dessa uppgifter kringgårdats med det skydd för den enskildes anställning som 12, 13 och 19 §§ personalkontrollkungörelsen är avsedda att ge framstå systemet som meningslöst om FMV och andra myndigheter i stället kan grunda sina beslut på andra och helt okontrollerade uppgifter från referensgivare som kan väljas fritt. Skulle exempelvis en arbetsgivare av ovidkommande skäl vilja uppsäga eller omplacera en arbetstagare men saknar möjligheter till detta enligt vanliga arbetsrättsliga regler kan arbetsgivaren själv ta initiativ genom att kontakta myndigheten och lämna sådana referenser att myndigheten med stöd av SUA och det med arbetsgivaren-leverantören träffade avtalet begära uppsägning eller omplacering av arbetstagaren. Vår begäran om prövning av FMV:s handläggning bör ses mot bakgrund av denna risk för missbruk”.²¹⁷

JO fann emellertid inte skäl rikta kritik mot FMV i detta avseende.

I refererade ärende antyder SIF att företaget inför omkontrollen kan ha tipsat RPS/Säk, alternativt FMV om arbetstagarens medlemskap i KPML(r), för att på det viset kunna genomföra en omplacering utan att behöva redovisa skälen därtill på sätt som annars varit nödvändigt. Vi är därmed inne på ett principiellt problem i personalkontrollärenden som särskilt aktualiseras vid de s k initiativärendena. Dessa lämnar nämligen utrymme för att den kontrollerades arbetsgivare, om han önskar få till stånd en ingripande omplacering av arbetstagaren men inte anser sig kunna riskera en rättslig prövning av skälen därtill, lämnar upplysning till RPS/Säk – korrekt eller felaktig – som RPS/Säk därefter i enlighet med PKK § 7 andra stycket lämnar ut till uppgiftslämnaren. I förhållande till arbetstagaren och dennes fackliga organisation kan därmed arbetsgivaren under åberopande av SUA och FA Säk punkt 87 vägra ange skälen till omplacering.²¹⁸ Förutsatt att domstolen därefter vid en efterföljande rättslig prövning menar att, bl a mot bakgrund av reglerna i SUA och FA Säk, det räcker att arbetsgivaren kan påvisa s k utfall i personalkontrollärendet för att han därmed skall anses ha godtagbara skäl till den genomförda omplaceringen, kommer effekten att bli att arbetsgivaren slipper redovisa grunderna för sitt beslut.

Regeln i RF att samtliga organ som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet” omfattar även arbetsgivarbeslut om omplacering, förflyttning m m, jfr ADD 1981:112 m fl domar. Wennergren anger också att beslut enligt LOA 7:8 om förflyttning av tjänsteman med fullmakt ”skall *liksom varje annan förvaltningsakt* grundas på objektivet godtagbara skäl och enligt 17 § förvaltningslagen motiveras”.²¹⁹ Oberoende av ADD 1978:89 och de arbetsrättsliga normer som kan härledas härur torde således den offentlige arbetsgivaren redan som en följd av RF 1:9 vara skyldig att vid beslut om omplacering endast beakta objektivet godtagbara skäl. I den mån beslutet kan bli föremål för överprövning

av domstol — och härvidlag gäller enligt ADD 1982:112 samma förutsättningar vid omplacering av offentligt anställda som för de privat anställda — tvingas alltså även den offentlige arbetsgivaren redovisa grunderna för sitt omplaceringsbeslut, vid risk av att AD annars underkänner omplaceringen. I det s k Sandbergfallet, tidigare redovisat bl a under avsnitt 14.4.1., har frågan väckts om inte RF 1:9 innebär att den offentlige arbetsgivaren alltid måste kunna redovisa godtagbara skäl för sitt beslut att omplacera arbetstagaren oberoende av om omplaceringen är av ingripande natur eller inte.

Bakgrunden i det s k Sandbergfallet var alltså att en civilanställd förrådsman sommaren 1983 omplacerats till annan tjänst. Arbetsgivarens beslut att omplacera Sandberg fattades sedan s k utfall skett efter personalkontroll av denne. Av den tidigare redovisningen av fallet har framgått att den på arbetsgivarmyndigheten ansvarige för beslutet aldrig fått ta del av de uppgifter som utlämnades i ärendet.

I november 1983 väckte Sandberg talan i ärendet sedan hans fackliga organisation, Statsanställdas förbund, vägrat föra hans talan. Sandberg yrkade att tingsrätten måtte ogiltigförklara omplaceringen och förordna att han skulle återinsättas i den tjänst han hade före omplaceringen. I första hand påstod han att omplaceringen av honom varit så ingripande att den var att jämställa med uppsägning, i andra hand att den i vart fall varit så ingripande att staten haft att visa godtagbara skäl till omplaceringen och i tredje hand att staten jämlikt RF 1:9, oberoende av om omplaceringen varit ingripande eller inte, genom sitt beslut att omplacera honom utan att redovisa de konkreta skälen brutit mot kravet att i sin verksamhet iaktaga saklighet och opartiskhet. Vidare yrkade Sandberg att staten genom editionsföreläggande skulle åläggas presentera vad som utlämnats om honom i personalkontrollärendet, under påstående att det varit just dessa uppgifter som lett till omplaceringsbeslutet.

Tingsrätten avslog Sandbergs samtliga yrkanden, men lät jämlikt LRA 5:2 vardera parten bära sina rättegångskostnader.²²⁰ Enligt tingsrättens bedömning förelåg ingen "status-

skillnad" mellan de båda tjänsterna Sandberg haft före och efter omplaceringen. Löneförmånerna var vidare desamma — bortsett från att Sandberg gick miste om vissa traktamenten och resekostnadsersättningar, vilket emellertid inte kunde beaktas — och Sandbergs befordringsmöjligheter inom serviceförråd var oförändrade. Sammantaget ansåg tingsrätten att omplaceringen inte kunde jämföras med uppsägning och att den inte heller varit av så ingripande natur att staten hade att visa godtagbara skäl för sitt beslut. Utredningen gav, enligt tingsrätten, inte heller vid handen att anställningsmyndigheten åsidosatt regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Utan särskilt resonemang godtog tingsrätten att personalkontrollen verkligen lett till s k "utfall", trots att inte någon form av bevisning utöver vittnesförhör under ed kunde åberopas till styrkande härav.

Tingsrätten ansåg vidare att utredningen inte gav vid handen att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet kunde anses åsidosatta, trots att det framgick av vittnesförhören att ett flertal bestämmelser i såväl PKK som i ÖB:s särskilda föreskrifter för personalkontroll inte iakttagits och f ö inte ens var kända av vad tingsrätten kallar anställningsmyndigheten.

Genom vadeinlaga daterad den 7 maj 1985 överklagade Sandberg tingsrättens dom. I vadeinlagan anför Sandberg bl a att staten saknat anledning att omplacera Sandberg, varför omplaceringen måste betraktas som godtycklig och osaklig. Vidare anger Sandberg att han inte kan vitsorda att s k "utfall" skett i personalkontrollärendet, samt påpekar att staten i tingsrätten inte visat att så varit fallet. På denna grund menar Sandberg i första hand att staten haft att visa "godtagbara" — i meningen icke godtyckliga — skäl för omplaceringen", och då detta inte skett skall omplaceringen underkännas. I andra hand gör Sandberg gällande att statens beslut att omplacera honom i vart fall strider mot RF 1:9 sedan det i ärendet visats att en rad olika stadganden i PKK och ÖB:s särskilda bestämmelser om personalkontroll inte iakttagits. På dessa två grunder vidhåller Sandberg de i tingsrätten framställda yrkandena.

Målet kan förväntas bli prövat av Arbetsdomstolen först sedan manuskriptet till denna undersökning lämnats till förlaget för tryckning.^{220 a}

Sandbergfallet och det tidigare refererade Ehnebomfallet har det gemensamt att arbetsgivaren inte i något av fallen kände till vad slags uppgifter som utlämnats. Grunden till beslutet att låta omplacera arbetstagaren var densamma i båda fallen — s k utfall hade skett i personalkontrollärendet. Om domstolarna även i fortsättningen låter sig nöja med att arbetsgivaren kan visa att s k utfall skett i personalkontrollärendet och inte kräver att arbetsgivaren mer konkret redovisar vad det är som gör att arbetstagaren måste betraktas som opålitlig ur säkerhetssynpunkt får detta konsekvenser både för anställningsskyddet och personalkontrollen. Innehavare av skyddsklassplacerade tjänster kommer att få ett sämre anställningsskydd än andra arbetstagarkategorier i landet. Vidare undermineras hela idén i PKK § 20 om att arbetsgivaren skall företa en självständig prövning. Den officiella inställningen är, som framgått av Leanderfallet och som framhållits i avsnitt 14.4.1., att prövningen av de uppgifter som utlämnats i personalkontrollärende helt sker på arbetsgivarens eget ansvar, varvid denne inte med för sig befriande verkan enbart kan åberopa att s k utfall skett i personalkontrollärendet. I och för sig råder det inte något tvivel om att *ådagalagd* opålitlighet ur säkerhetssynpunkt skulle godtas som ett objektivet godtagbart skäl för omplacering av innehavare av skyddsklassplacerad tjänst, jfr ADD 1951:38. Men såväl den arbetsrättsliga regleringen som det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet i RF 1:9 som gäller på den offentliga sektorn kräver att arbetsgivaren kan konkretisera grunderna för sitt omplaceringsbeslut. Detta stämmer med utgången i ADD 1951:38.

14.4.2.3. *Avsked och uppsägning*

Arbetsgivare som vill upplösa anställningsförhållande har jämlikt LAS att visa saklig grund för sitt beslut vid risk av att hans beslut på talan av arbetstagaren annars förklaras ogiltigt. I LAS § 7 anges att arbetsgivare måste ha saklig grund för uppsäg-

ning och i LAS § 18 anges kravet på grovt kontraktsbrott för avsked (hävning). Båda reglerna är tvingande minimibestämmelser till arbetstagarens förmån.

Anställningsskyddslagen omfattar i princip, med vissa i § 1 angivna undantag, samtliga arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden.²²¹ Avvikande bestämmelse i annan författning tar emellertid jämlikt LAS § 2 över föreskrifterna i LAS. För de offentligt anställda med statligt reglerade tjänster innebär detta att avskedsgrunderna ytterligare inskränks, åtminstone i rent teknisk mening. Jämlikt LOA kapitel 11 får arbetstagare med statligt reglerad tjänst avskedas endast för det fall han är uppenbart olämplig att inneha sin anställning och denna bedömning grundar sig på att han begått brottslig gärning eller grov tjänsteförseelse.

I den fortsatta framställningen förutsätts att läsaren är bekant med grundläggande regler om anställningsskydd.

Oberoende av om fråga är om statligt reglerad tjänst eller annan tjänst krävs det alltså att arbetsgivaren har saklig grund för sitt beslut att upplösa anställningsförhållande. Frågan om s k utfall i personalkontrollärende kan vara sådan saklig grund har inte särskilt berörts i förarbetena till lagstiftningen. Uppsägningen har i dessa fall sin bakgrund i personliga skäl. Arbetsgivaren måste då styrka att de av honom åberopade grunderna för uppsägningen/avskedet faktiskt är för handen. Enbart *miss-tanke* om t ex brott eller opålitlighet är i allmänhet inte saklig grund för uppsägning. Denna grundläggande princip bör gälla även brott och andra förhållanden som är farliga ur säkerhets-synpunkt.²²² I sådana fall får arbetsgivaren istället, under vissa förutsättningar, avstänga arbetstagaren från arbete fram till dess misstanken utretts.

I ADD 1941:48 hade en arbetstagare vid en viktigare försvarsanläggning avskedats på grund av att han var kommunist. Gällande kollektivavtal innehöll en bestämmelse om vissa turordningskriterier vid uppsägning p g a arbetsbrist. Avtalet ansågs, i denna del, innefatta en regel om att arbetsgivaren över huvud inte hade rätt att utan objektiv godtagbar anledning avskeda arbetstagare som enligt avtalet hade före-

trädesrätt. I detta fall ansåg sig AD emellertid inte behöva pröva om det förhållandet att arbetstagaren var kommunist utgjorde sådan objektiv anledning till avsked eftersom arbetstagaren vid tillfället för avskedet lämnat kommunistpartiet och genom annonsering i den lokala ortstidningen meddelat detta samt medgivit att arbetsgivaren från hans lön gjorde avdrag att tillgodogöras nationalinsamlingen till förmån för Finland.

I ADD 1951:38 var fråga om en arbetstagare som avskedats från torpedverkstaden i Motala sedan han 1948 valts till stadsfullmäktigeledamot för kommunistpartiet. I ett intyg, utfärdat av dåvarande inrikesminister Vougt, medgavs att enda orsaken till att arbetstagaren avskedats var att han var organiserad kommunist. Inför AD anförde arbetsgivaren att avskedet skett "på anmodan av överordnad myndighet". AD godtog emellertid inte detta som skäl utan fastslog i en enhällig dom att medlemsskap i kommunistpartiet inte utgjorde saklig grund för avsked, eftersom det "kommunistiska partiet är ett i landet tillåtet politiskt parti med representanter icke blott i kommunala organ utan även i riksdagen". Detta hindrar emellertid inte att "ådagalagd opålitlighet vid en arbetsplats av ifrågavarande hemliga natur måste . . . alltid anses utgöra ett objektivt godtagbart skäl för avskedande".²²³ I det fall som var föremål för AD:s prövning kunde avskedandet dock inte godkännas, eftersom "oavsett vad som kan läggas det kommunistiska partiet till last, kan det emellertid icke utan vidare antagas, att samma anmärkningar med fog kunna riktas mot varje enskild medlem av partiet". Det spelade enligt AD i detta sammanhang ingen roll att arbetstagaren intog en ledande ställning inom partiet.

Det förefaller uppenbart att i ADD 1951:38 var fråga om personalkontroll jämlikt de då gällande bestämmelserna. I ärendet blir då särskilt intressant hur AD underkänner den typ av resonemang den s k parlamentariska nämnden för i SOU 1968:4. Den s k parlamentariska nämnden hävdade ju, som framhållits i kapitel 11, att redan den "abstrakta risken" för framtida säkerhetshotande verksamhet borde föranleda regist-

rering i säkerhetspolisens register med de effekter en sådan registrering har i personalkontrollärenden. Enligt AD krävs någon form av aktivitet som *styrker* att *just den kontrollerade* är beredd att deltaga i säkerhetshotande verksamhet. Enbart det förhållandet att den kontrollerade har en framskjuten position i vad som då betraktades som ett extremistiskt parti – lägg märke till att AD:s dom är från början av femtiotalet med den allmänna kommunisthets som då drog fram inte bara i USA utan i hela västvärlden inklusive Sverige, se avsnitten 7.2. & 7.3. – kan alltså enligt AD inte godtagas som bevis för säkerhetspolitisk opålitlighet. Av ADD 1951:38 framgår istället att det även vid upplösning av anställningsförhållandet i anledning av vad som kan ha framkommit i personalkontrollärende åligger arbetsgivaren att styrka att den kontrollerade själv utgör en säkerhetsrisk. Av domen framgår vidare att AD inte låter sig nöja med att arbetsgivaren påstår, och kanske t o m gör sannolikt, att upplösningen av anställningsförhållandet står i överensstämmelse med "order från högre ort". Enbart s k utfall i personalkontrollärende får därför, enligt AD, anses vara otillräckligt till styrkande av att saklig grund förelegat för uppsägning/avsked. Detta styrks f ö redan av departementschefens resonemang i prop 1965:60, där han med gillande anslöt sig till en i en departementspromemoria anförd grund till bibehållande av disponibilitetsinstitutet. I promemorian anförts som skäl härför att en arbetsgivare som vid misstanke om opålitlighet hos arbetstagaren enligt gällande rätt var tvungen att styrka den påstådda opålitligheten för att saklig grund för uppsägning/avsked skulle föreligga. Jag återkommer i avsnitt 14.4.2.4. till disponibilitetsinstitutet och den refererade promemorian. Redan här kan emellertid påpekas att bl a Vattenfallsverkets särskilda tillämpningsföreskrifter för handläggningen av personalkontrollärenden uttryckligen anger att avsked inte får ske i anledning av personalkontrollärende.²²⁴ Enligt motsvarande bestämmelser för försvarsmakten får person anställd inom försvarsmakten inte avskedas i anledning av uppgifter som framkommit i samband med personalkontroll utan att ÖB först hörts i frågan.²²⁵ Det har emellertid på senare

tid, enligt överste Wallroth vid FST/Säk, inträffat att färdigutbildade reservofficerare avskedats efter personalkontroll.²²⁶

I dessa fall är emellertid knappast fråga om avsked i arbetsrättslig mening eftersom uppdrag som reservofficerare närmast är att betrakta som ett förtroendeuppdrag av typ hemvärnsman eller annan frivillig försvarstjänstgöring.

Twister om anställningsskydd och därmed sammanhängande frågor, typ omplacering och omreglering, prövas efter talan vid domstol. Även beträffande offentliganställda tjänstemän är regeln numera, med vissa i sammanhanget ointressanta undantag, att sådan tvist handläggs jämlikt LRA med AD som sista instans. Därmed har förvaltningslagens regler i dessa fall ersatts av reglerna i LRA och RB. För de offentliganställda gäller jämlikt den s k inskränkningsslagen (SFS 1965:276, omtryckt i SFS 1974:1011) att dessa arbetstagare inte får överklaga myndighets beslut om talan skall handläggas jämlikt LRA.

14.4.2.4. *Försättande i disponibilitet*

Beträffande statligt reglerade tjänster²²⁷ erbjuder LOA 7:7 ett alternativ till avsked/uppsägning/omplacering av arbetstagare anställda inom polisväsendet, försvarsmakten eller utrikesförvaltningen, nämligen försättande i disponibilitet. Försättande i disponibilitet innebär att arbetstagaren befrias från sina (tidigare) arbetsuppgifter men får behålla de löneförmåner som är förenade med anställningen.²²⁸ Anställningen upphör alltså inte. Arbetstagare som försätts i disponibilitet är skyldig att utöva annan statlig tjänst om regeringen eller myndighet, till vilken regeringen delegerat beslutanderätten i denna fråga, så bestämmer. Detta följer av § 19 i anställningsförordningen.

Bakgrunden till disponibilitetsinstitutet berörs i Jägerskiölds *Svensk Tjänstemannarätt*. Grundregeln i svensk rätt är enligt Jägerskiöld att statstjänstemännen är oförhindrade att utöva egen politisk verksamhet.²²⁹ De har rätt att delta i politiska

partier och att aktivt kritisera regeringens handlande. I sin tjänstemannagärning skall de emellertid agera objektivt utom i tjänster som är klart politiska, t ex kommunalråd och statssekreterare.²³⁰ "Idealet framställles här understundom vara den kunnige tjänstemannen, som, politiskt neutral, ställer sin förmaga till de regerandes förfogande under undertryckande av egen tankeverksamhet".²³¹ Jägerskiöld pekar på de problem som kan uppstå när statstjänstemän tillhör ytterlighetspartier med omstörtning av den bestående samhällsordningen på sitt program och uttalar, att man i Sverige öppnat möjligheten att överföra "även politiskt opålitliga element" på s k övergångsstat.²³² Denna möjlighet öppnades redan under andra världskriget.²³³ Åtgärden motiverades med "ytterlighetspartiernas samhällsvadliga verksamhet".²³⁴ Mot denna bakgrund ansågs det nödvändigt att kunna överföra vissa arbetstagarkategorier i disponibilitet "i de fall deras politiska pålitlighet syntes oviss".²³⁵ För de kommunala tjänstemännen godtogs av Regeringsrätten att kommun beslutade föreskriva att tjänsteman tillhörande ytterlighetsparti inte skulle få arbeta på vissa ansvarsfulla tjänster eller utöva för allmän säkerhet, ordning, näringsliv, kommunikationer etc väsentlig verksamhet eller ur denna synpunkt riskabelt arbete.²³⁶

I förslaget till statstjänstemannalag²³⁷ bibehölls möjligheten att försätta vissa grupper av arbetstagare i disponibilitet. Som ett skäl för bibehållandet av disponibilitetsinstitutet angavs att det borde finnas ett alternativ till uppsägning i de fall där arbetsgivaren ifrågasätter tjänstemannens pålitlighet men inte kan styrka sina misstankar. Enlig gällande rätt var nämligen arbetsgivaren vid avsked tvingad att styrka att saklig grund förelegat. Enligt departementspromemorian kunde man tänka sig vissa situationer där det vore önskvärt att på grund av bristande förtroende kunna skilja en arbetstagare från tjänsten trots att man inte kunde konkretisera sina misstankar på ett sådant sätt att man kunde styrka att saklig grund för avsked förelegat. Det borde därför "finnas möjlighet att *redan vid misstanke om opålitlighet* från tjänsten skilja den som innehar en från säkerhetssynpunkt viktig befattning".²³⁸ Departementschefen an-

slöt sig med gillande till den i promemorian framförda motiveringen.

Statstjänstemannalagen trädde i kraft den 1 januari 1966 och möjligheten att försätta vissa arbetstagargrupper i disponibilitet blev alltså lagreglerad.²³⁹ Den 1 januari 1977 ersattes statstjänstemannalagen av LOA. Statstjänstemannalagens regel om försättande i disponibilitet överfördes efter vissa smärre redaktionella ändringar till 7:7 i LOA. Någon ytterligare motivering till disponibilitetsinstitutet och hur det borde användas anfördes inte.²⁴⁰

Det är regeringen som avgör om en arbetstagar skall försättas i disponibilitet. Endast arbetstagar vid polisväsendet, utrikesförvaltningen eller försvarsmakten får försättas i disponibilitet med stöd av LOA. För arbetstagar anställda inom polisväsendet sker prövningen efter framställan från RPS, för anställda inom försvarsmakten efter framställan från ÖB, chefen för armén, marinen eller flygvapnet eller den centrala myndighet som arbetstagaren lyder under, anställningsförordningen § 35. Innan sådan framställan görs skall yttrande inhämtas från övriga chefer eller myndigheter som arbetstagaren lyder under. Försättande i disponibilitet av arbetstagar anställda inom utrikesförvaltningen prövas direkt av regeringen, varvid det ligger i sakens natur att chefen för UD tar det formella initiativet.

En arbetstagar får försättas i disponibilitet endast "om det är nödvändigt med hänsyn till rikets bästa". Regeringen avgör diskretionärt om så är fallet. Redan misstanke om opålitlighet är, som framgår av förarbetena, tillräckligt.²⁴¹ Man kan anta att uppgift som utlämnats i personalkontrollärende här kan spela en avgörande roll.

I samband med ett beslut om försättande i disponibilitet eller vid en senare tidpunkt kan regeringen eller myndighet, till vilken regeringen delegerat sin beslutanderätt, ålägga arbetstagaren att utöva annan statlig tjänst. Detta följer av § 19 anställningsförordningen. Även ett sådant beslut fattas diskretionärt.²⁴²

Eftersom regeringen är högsta instans och ärenden av detta

slag inte faller under lag om rättegång i arbetstvister²⁴³ har arbetstagaren inte någon möjlighet att få beslut om försättande i disponibilitet överprövat annat än genom extraordinära besvär. Begäran om resning skall i ett sådant fall ställas till Regeringsrätten, RF 11:11. Detsamma gäller beslut som regeringen fattar enligt 19 § anställningsförfordningen om omplacering eller omreglering av anställningsförhållandet. Om däremot annan myndighet jämlikt delegation fattar ett sådant beslut torde arbetstagaren kunna anföra besvär över beslutet på vanligt sätt till överordnad myndighet, normalt direkt till regeringen. Arbetsgivarens beslut att hos regeringen göra framställan enligt 35 § anställningsförfordningen kan däremot inte överklagas. Formaljuridiskt betraktas detta beslut som ett administrativt beslut som inte berör arbetstagarens rätt.²⁴⁴

Disponibilitetsinstitutet är av intresse för min undersökning av två skäl. För det första utgör det – för de arbetstagargrupper som omfattas – ett alternativ till de arbetsrättsliga åtgärder personalkontroll annars kan medföra. Detta är dock ett alternativ som i praktiken inte kommit till användning. Under perioden 1966-1984 har regeringen inte i något fall beslutat försätta arbetstagare i disponibilitet med stöd av LOA 7:7 eller motsvarande bestämmelse i äldre författning.²⁴⁵ För det andra – och detta är viktigare för min undersökning – framgår det tydligt av förarbetena att lagstiftaren utgått från att redan en misstanke om brott eller opålitlighet i säkerhetsavseende inte utgör tillräckligt saklig grund för att en arbetstagare skall kunna skiljas från sin tjänst. Då vore ju hela disponibilitetsinstitutet överflödigt.

14.4.3. Rätt att få ta del av underlaget för arbetsgivarbeslut

Den kontrollerade kan gå två olika vägar för att försöka få ta del av underlaget för arbetsgivares beslut i anledning av personalkontrollärende. Hans ställning av part kan under vissa förutsättningar ge honom rätt till partsinsyn eller kommunika-

utsättningar ge honom rätt till partsinsyn eller kommunikation. Denna möjlighet behandlas i avsnitt 14.4.3.1. En annan väg är att åberopa offentlighetsprincipen och med stöd av denna begära att få ta del av underlaget såsom varande allmän handling. Denna möjlighet behandlas under avsnitt 14.4.3.2. Slutligen kan de berörda arbetstagarorganisationerna ha rätt att under åberopande av arbetsrättslig lagstiftning få ta del av underlaget. Detta behandlas under avsnitt 14.4.3.3.

14.4.3.1. Kommunikation och partsinsyn i anledning av arbetsgivarbeslut

Den väsentliga skillnaden vad gäller den kontrollerades möjligheter att få ta del av underlaget i egenskap av part kommer som framgår av den fortsatta framställningen bero på om det är fråga om överprövning av arbetsgivarbeslut eller inte. Bortsett från överprövning av tjänstetillsättningsbeslut är därvidlag reglerna desamma för de privat och de offentligt anställda. Däremot föreligger en väsentlig *principiell* skillnad mellan den privat och den offentligt anställda arbetstagarens rätt att utan samband med överprövning av arbetsgivarens beslut få ta del av dennes beslutsunderlag. Detta sammanhänger med att arbetsgivare inom den offentliga sektorn även i sin arbetsledning är bunden av viss förvaltningsrättslig lagstiftning. Motsvarande bestämmelser saknas på den privata sektorn av arbetsmarknaden.

Inledningsvis skall behandlas den kontrollerades rätt att utan samband med överprövning få ta del av underlaget för arbetsgivarens beslut. Därefter behandlas den kontrollerades möjligheter att i samband med överprövning av arbetsgivarbeslut få ta del av samma underlag.

På den privata sektorn saknas, bortsett från en nyskapad regel i Jämställdhetslagen § 5a som saknar intresse i detta sammanhang, författningsregler som ger den enskilde arbetstagaren rätt att få ta del av underlaget för arbetsgivarens beslut. Endast

i den utsträckning arbetsgivarbeslutet är överprövningsbart kommer arbetstagaren, under de förutsättningar som anges nedan, att kunna kräva att få ta del av underlaget för arbetsgivarens beslut.

Tjänstetillsättningsärenden inom den offentliga sektorn innefattar myndighetsutövning.²⁴⁶ Därmed blir i princip förvaltningslagens regler om partsinsyn och kommunikation tillämpbara, FL §§ 14-15. I tjänstetillsättningsärenden har myndigheten emellertid inte, såvida inte är fråga om överprövning av arbetsgivarbeslut, någon skyldighet att kommunicera materialet, FL § 15 första stycket andra punkten.²⁴⁷ Däremot har den arbetssökande i princip alltid rätt till partsinsyn.

Förvaltningslagen behandlar i § 14 parts rätt till insyn i ärendet och i § 15 myndighets skyldighet att kommunicera materialet med den av beslutet berörde. §§ 14 och 15 är snarlika – skillnaden mellan partsinsyn och kommunikationsskyldighet hänför sig dels till vem som har att ta initiativet och dels till vad slags material partsinsynen respektive kommunikationsskyldigheten avser. Vid partsinsyn är det part själv som har att ta initiativ, varvid han å andra sidan har rätt att med de begränsningar som följer av sekretesslagen få ta del av hela akten. Även eventuellt muntligt material omfattas av rätten till partsinsyn.²⁴⁸ Kommunikationsskyldigheten omfattar däremot endast sådant material som kan anses vara av mer omedelbart intresse för den kommunikationsberättigade, men skall å andra sidan fullgöras ex officio av myndigheten.²⁴⁹ Såväl FL § 14 som § 15 är tillämpbara endast när myndighet har fattat eller har för avsikt att fatta ett slutligt beslut.²⁵⁰

Grundprincipen är således att part har rätt till full insyn i hela ärendet, dvs inte bara till allmänna handlingar utan även till övrigt material.²⁵¹ Regelsystemet ger därmed uttryck åt en fundamental – eller "elementär", som Hellners uttrycker det²⁵² – rättsgrundsats i en rättsstat.²⁵³ Såväl rätten till partsinsyn som kommunikationsskyldigheten aktualiserades således alltid så snart offentlig myndighet skall fatta slutligt beslut och detta alldeles oberoende av om förvaltningslagen är tillämpbar på beslutet eller inte.²⁵⁴

De grundläggande reglerna om partsinsyn och kommunikation aktualiseras på den offentliga sektorn inte bara i samband med

tjänstetillsättningsbeslut utan även vid andra beslut myndigheten fattar. I den utsträckning en personalkontrollberättigad myndighet är att betrakta som förvaltningsmyndighet blir de bundna av förvaltningslagens regler även i övrigt så snart de har att fatta ett slutligt beslut.²⁵⁵ Denna regel omfattar även beslut i anledning av personalkontrollärende och innebär bl a att den kontrollerade jämlikt FL § 18 skall underrättas om beslutets innehåll såvida detta "ej är uppenbart obehövligt". Undantaget syftar i första hand på fall där avgörandet inte på något sätt påverkar den berördes rätt. Jämlikt FL § 17 är myndigheten vidare skyldig att ange de skäl som bestämt utgången i ärendet.²⁵⁶ Motiveringsskyldigheten omfattar emellertid inte bl a de fall då "det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet" att helt eller delvis utelämna skalen till beslutet, FL § 17 tredje punkten. JO har vid ett antal tillfällen haft anledning uttala sig angående de offentligt anställdas rätt att yttra sig över underlaget för arbetsgivarens beslut innan denne fattar sitt beslut;

I JO:s ämbetsberättelse från 1959 redovisas ett fall avseende en polisman som under en längre period förvägrats befordran, med motivering att han icke kunde anses "ha en sådan inställning till vår demokratiska samhällsordning att . . . (han) kunde förväntas under alla förhållanden komma att tillförlitligen fullgöra sin tjänsteplikt". Polismannen framhöll i sin klagoskrift bl a att han inte erhållit besked om orsaken till denna bedömning. Skälet härtill var enligt polismyndigheten att de vid utredningen inhämtade upplysningarna angående klaganden vore av beskaffenhet att icke kunna delgivas denne och att ett förhör med honom därför icke kunnat i nämnvärd mån bidra till ytterligare utredning i ärendet. JO ansåg sig i detta fall inte kunna låta sig nöja med polismyndighetens förklaring; "Det måste . . . enligt min mening vara ett klart rättssäkerhetsintresse, att utredning i en fråga som den förevarande, därest den går i en för befattningshavaren negativ riktning, icke bör, . . . avslutas utan att tillfälle beredes befattningshavaren att yttra sig. Ingen möjlighet bör nämligen lämnas obegagnad att i dessa ärenden — . . . — få saken allsidigt utredd och belyst. Det är uppenbart, att befattningshavarens egna synpunkter härvid kunna vara av betydelse för en objektivt riktig bedöm-

ning, även om det icke låter sig göra att i alla detaljer höra honom över det material, som framkommit vid utredningen . . . Att sådant tillfälle gives är icke blott av betydelse för den enskildes egen tilltro till utredningens objektivitet utan framför allt av vikt för att de ömtåliga ärenden, varom här är fråga, skola kunna bedömas på grundval av en så fullständig utredning som möjligt". JO kritiserade därför polismyndigheten och sade sig förutsätta att polismannen befordrades när han nästa gång sökte befordran, eller i annat fall att polismyndigheten beredde polismannen tillfälle att yttra sig över vad som anförts emot honom.²⁵⁷

I personalkontrollärenden ställs frågan på sin spets, och då blir JO också betydligt mer försiktig:

En juris studerande hade p g a uppgifter som utlämnats i personalkontrollärende nekats arbete som vaktman vid Städnas Vakt AB. Under åberopande av dåvarande SekrL § 39²⁵⁸ begärde han att få ta del av de uppgifter som antecknats om honom. JO anförde: " . . . avgörandet av ett förvaltningsärende (bör) i princip inte grundas på material som part inte fått kännedom om och därför inte fått möjlighet att bemöta. Avsteg från denna grundsats måste emellertid undantagsvis göras till förmån för sådana intressen av högre valör än partens informations- och rättssäkerhetsintresse som t ex rikets säkerhet utgör. Det är i och för sig otillfredsställande från den enskildes synpunkt men måste godtas av samhällsskäl. Av det sagda framgår att polismyndighet i ärende om godkännande för anställning hos enskilt bevakningsföretag under vissa förutsättningar har rätt att avslå ansökningsen utan att ange skälen för beslutet och utan att medge sökanden insyn i utredningsmaterialet". Klaganden ansågs emellertid ha rätt att ta del av de handlingar i ärendet som RPS inte försett med erinran om 10 § dåvarande sekretesslagen. Av dessa handlingar framgick emellertid inte skälen till varför den klagande inte erhållit den sökta anställningen.²⁵⁹

Grundregeln såvitt avser innehavare av statligt reglerade tjänster är således att de jämlikt förvaltningslagens regler har i princip full rätt till partsinsyn och kommunikation i ärendet. Arbetsökande till sådan tjänst har motsvarande rättigheter med det undantaget att rätten till kommunikation förutsätter att fråga

är om överprövning av myndighets tjänstetillsättningsbeslut.²⁶⁰ Jämlikt FL § 1 tar emellertid bestämmelse i annan författning över bestämmelserna i förvaltningslagen. Såvitt avser rätten till partsinsyn och kommunikation betyder detta framförallt att reglerna i sekretesslagen blir att beakta. Av SekrL följer att vissa handlingar är belagda med sekretess. Jämlikt SekrL 14:5, vartill såväl FL § 14 som § 15 hänvisar, hindrar denna sekretess dock inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet får ta del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Bestämmelsen i SekrL 14:5 reglerar därmed "kollisionen mellan partsinsyn (kommunikationsskyldighet) och sekretess", ²⁶¹ varvid nämnda bestämmelse anger de fall när sekretessen skall vika för rätten till partsinsyn eller kommunikation.²⁶² I sådant fall beredes myndighet möjlighet att med stöd av SekrL 14:10 ålägga den som får ta del av materialet tystnadsplikt såvitt avser det sekretessbelagda materialet eller innehållet i detsamma. Brott mot denna tystnadsplikt, som emellertid inte får innebära begränsningar i parts möjligheter att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet, bestraffas enligt BrB 20:3.²⁶³

Enligt SekrL 14:5 viker rätten till partsinsyn och kommunikation för sekretess i den mån det är av synnerlig vikt av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att sekretessbelagd uppgift inte röjs. Bestämmelsen skall tolkas snävt;²⁶⁴ "tungt vägande allmänna eller enskilda intressen (krävs) för att myndigheten skall vägra part insyn i sekretessbelagt material".²⁶⁵ I Leanderprocessen anförde regeringen att personalkontrollärenden är just sådana fall, där part jämlikt SekrL 14:5 kan nekas insyn i materialet. I sådana fall skall emellertid myndighet istället, i den utsträckning det är nödvändigt för att part skall kunna tillvarata sin rätt, muntligen eller skriftligen lämna part upplysning om vad materialet innehåller. I ett undantagsfall kan myndigheten vägra lämna även sådan upplysning, nämligen om upplysningen allvarligt skulle kunna skada det intresse sekretessen avser att skydda. Såvitt avser personalkontrollärende torde detta medföra att myndigheten, förvaltningslagens bestämmelser till trots, helt kan vägra varje form av partsinsyn

och kommunikation. Som framgått av avsnitt 14.3.3. hävdar nämligen både RPS/Säk och regeringen att ett delgivande av uppgift som utlämnats i personalkontrollärende till den kontrollerade skulle kunna medföra att de kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifterna till PKK § 2 kom att röjas.

Enligt SekrL 14:5, stycke 3, gäller vad ovan sagts inte de fall avvikande bestämmelse meddelats i *lag*, dvs av riksdagen beslutad författning. Avvikande regler av intresse i detta sammanhang återfinns i Polisregisterlagen, närmare bestämt § 3. Enligt min uppfattning är Polisregisterlagens regler inte tillämplbara på denna nivå, enär uppgift nu redan *utlämnats* ur polisregister och frågan om partsinsyn respektive kommunikation avser beslut som skall fattas av annan myndighet än polismyndighet.

Vissa sammanfattande slutsatser kan nu dras. Hittills har behandlats två situationer där fråga om kontrollerads rätt till partsinsyn och kommunikation; har han sådan rätt även utan samband med överprövning av arbetsgivarebeslutet och har han sådan rätt i samband med överprövning av arbetsgivares beslut i tjänstetillsättningsärende. Svaret har i båda situationerna varit nekande, och detta oberoende av om frågan varit om statlig reglerad tjänst eller inte. I det förstnämnda fallet har den kontrollerade i och för sig principiell rätt till partsinsyn och kommunikation liksom han har rätt att begära överprövning av arbetsgivarbeslut. Reglerna om sekretess i SekrL kommer emellertid att ta över den principiella rätten till insyn i ärendet. För de privat anställda saknas författningsstöd för såväl rätt till partsinsyn som kommunikation. Någon sådan rätt har de därför inte. Den private arbetsgivarens tjänstetillsättningsbeslut kan inte heller, bortsett från vissa fall till vilka jag återkommer nedan, överprövas. I dessa senare fall saknar således den arbetssökande rätt till insyn i ärendet redan av det skälet att överprövning inte kan komma i fråga.

En fråga återstår därmed att besvara — har den kontrollerade någon möjlighet att genom att begära överprövning av arbetsgivarbeslut i annat ärende än tjänstetillsättningsärende få ta

del av det material som utlämnats i personalkontrollärendet?

Överprövning av den private arbetsgivarens anställningsbeslut kan företas då frågan är reglerad i kollektivavtal, då fråga är om jämställdhetsärende samt vid förbigående av LAS företrädesrättsregler. I sådana fall är arbetsgivaren normalt skyldig att redovisa grunderna för sitt beslut, jfr avsnitt 14.4.2., vid risk av att han annars förlorar processen. Som framgår av det följande kan han inte i förhållande till käranden åberopa sekretess.

I princip är FL:s regler tillämpliga även när myndighet fattar arbetsgivarbeslut innebärande att anställningsförhållande skall förändras, t ex om omplacering eller anställningsupphörande. Jämlikt FL § 1 tar emellertid specialreglering över FL. Sådana regler av intresse i denna undersökning återfinns främst i LAS och LOA. I LOA kapitel 14 ges särskilda regler rörande handläggningen av avskedande. Jämlikt LOA 14:1 skall arbetstagare beredas tillfälle yttra sig över vad som anförts mot honom innan myndighet fattar beslut om bl a avskedande.²⁶⁶ Uppsägning skall handläggas jämlikt LAS regler. Jämlikt LAS § 9 är arbetsgivaren skyldig att, på arbetstagarens begäran, skriftligen ange de orsaker han åberopar som grund för uppsägningen. Omplacering, som ingår som ett led i ett förfarande där uppsägning senare kan komma att aktualiseras, skall handläggas på motsvarande sätt.

Såvitt avser uppsägning och omplacering är även den private arbetsgivaren bunden av LAS regler. Vad däremot gäller avsked saknas för den private arbetsgivaren regler om kommunikationsskyldighet motsvarande de som anges i LOA 14:1. I stället skall arbetsgivaren på samma sätt som vid uppsägning på arbetstagarens begäran skriftligen uppge grunderna för avskedet, LAS § 19, stycke 3.

Som framgått av föregående avsnitt handläggs nu nämnda arbetsgivarbeslut, oavsett om fråga är om privat eller offentlig arbetsgivare, vid överprövning enligt LRA och RB. Jämlikt SekrL 14:5, stycke 2 in fine hindrar sekretess aldrig att part i mål som är föremål för allmän domstols prövning får ta del av samtliga omständigheter domstolen har att beakta vid sitt

avgörande av målet. *I den utsträckning innehållet i s k utfall i personalkontrollärende åberopas som grund för förändring av anställningsförhållande har således den kontrollerade alltid rätt att vid överprövning av arbetsgivarbeslut ta del av vad som framkommit i samband med kontrollen.*²⁶⁷ Önskar arbetsgivaren hemlighålla detta för den kontrollerade kan han således inte heller åberopa detta material till stöd för sitt beslut.

FA SÄK, SUA och ÖB:s tillämpningsföreskrifter för personalkontroll anger uttryckligen att arbetsgivare som fått ta del av uppgifter i personalkontrollärende inte får åberopa dessa uppgifter till stöd för de beslut han kan ha fattat i anledning av personalkontrollärendet.

I FA SÄK, 1982 års upplaga, punkt 87 anges detta klart;²⁶⁸

”Uppgift som myndighet erhållit vid personalkontroll får delges endast den personal som enligt myndighetens särskilda föreskrifter skall utföra personbedömning från säkerhetssynpunkt och/eller fatta beslut i det ärende som föranlett personbedömningen. Den som kontrollen avser får, jämlikt polisregisterlagen, inte delges de registeruppgifter som utlämnats från RPS. I förekommande fall bör därför myndigheten uppges att beslutet grundas på myndighetens personbedömning från säkerhetssynpunkt”.

Enligt SUA 1984,²⁶⁹ s 4, skall samma regel tillämpas även i de fall personalkontroll begärs av s k SUA-företag. Även bestämmelserna om säkerhetsskydd vid Statens Vattenfallsverk, B Säk, innehåller i moment 6.4.3. en korresponderande bestämmelse;

”Om kontrollerad person gör förfrågan om orsaken till beslut som inneburit att anställning/placering ej kunnat ske och bedömningen från säkerhetssynpunkt varit orsaken till detta beslut skall endast uppges att myndighetens bedömning har resulterat i att annan person ansetts lämpligare för tjänsten”.

ÖB:s tillämpningsföreskrifter för personalkontroll innehåller en korresponderande regel.²⁷⁰ I ett brev daterat den 7 januari 1980 påminner försvarsstaben om dessa,²⁷¹ sedan det föreskrivna förfaringssättet förtydligats genom en ändring 1979;²⁷²

”Av moment 10 i angiven TFG framgår hur myndigheten skall besvara ev fråga angående orsak till beslut. Härav framgår att myndigheten *endast* skall upplysa om att beslutet grundar sig på myndighetens *personbedömning från säkerhetssynpunkt*.”²⁷³

De nämnda bestämmelserna till trots framgår det ofta av omständigheterna i ärendet att arbetsgivarbeslut i stort sett utslutande grundar sig på de uppgifter som framkommit i personalkontrollärendet. Man kunde då tycka att arbetstagaren genom yrkande om editionsplikt kunde få domstolen att ålägga arbetsgivaren att redovisa detta material. Sådant editionsföreläggande kan emellertid endast åläggas arbetsgivaren för det fall han uttryckligen åberopar det s k utfallet i personalkontrollärendet som grund för sitt beslut. Så sker praktiskt taget aldrig utan beslutet motiveras med ”en allmän bedömning ur säkerhetssynpunkt”. I det s k Sandbergfallet har tingsrätten också avslagit yrkande om sådan editionsplikt.²⁷⁴ I detta fall, liksom f ö i Leanderfallet, det s k Ehnbofallet och en rad andra fall (se avsnitt 14.4.1.), förhöll det sig ju t o m på det sättet att den som fattade arbetsgivarbeslutet och bar det arbetsrättsliga ansvaret härför inte ens fått ta del av de uppgifter som utlämnats i personalkontrollärendet.²⁷⁵

Sammanfattningsvis kan sägas att även om den kontrollerade har rätt till överprövning av arbetsgivarbeslut i allmän domstol och då har en principiell rätt till full insyn i hela det material varpå arbetsgivaren grundar sitt beslut, så kan – och skall jämlikt FA SÄK, SUA etc – arbetsgivaren förhindra att den kontrollerade får ta del av detta material genom att undvika att åberopa det som grund för sitt beslut. Arbetsgivaren löper då, å andra sidan, en viss risk att förlora den rättsliga prövningen, jfr avsnitt 14.4.2.

I ett yttrande över ÖB:s förslag till ändring i SekrL avvisar JK bestämt ÖB:s förslag till inskränkningar i den spionätalades rätt att få ta del av det material varpå domstolen har att bygga sitt beslut. ”Det är”, skriver JK, ”en grundläggande princip i ett rättssamhälle att en part i mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller myndighets avgörande . . . Jag vill ytterligare framhålla

att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte kan godtas att ett avgörande mot en tilltalad grundas på material som denne inte har fått del av på grund av t ex sekretessregler. Det är även nödvändigt för att den tilltalade skall kunna bevaka sin rätt att han kan bemöta innehållet i materialet och att han kan komplettera utredningen. Han måste även kunna motivera ett överklagande. Utan full insyn i processmaterialet är detta inte möjligt.”²⁷⁶ Trots att ÖB menar att den anklagades försvarare skall ha full insyn, menar JK att detta inte är tillräckligt. Däremot ser JK intet hinder mot gällande sekretesslagstiftning att den tilltalade nekas insyn i handlingar som inte blir processmaterial, t ex förundersökningsprotokoll.²⁷⁷ ”I sådant fall bör emellertid detta material inte heller göras tillgängligt för domstolen, eftersom det eljest skulle uppfattas som processmaterial”.

14.4.3.2. Åberopande av allmän handling

En annan principiell möjlighet för den kontrollerade att få ta del av de uppgifter som utlämnats om honom är att hos RPS eller personalkontrollbegärande myndighet begära att få ta del av uppgifterna under åberopande av att de utgör allmän handling. Den kontrollerade kan också vända sig till regeringen med begäran att jämlikt Polisregisterlagen (SFS 1965:94) få ta del av uppgift om honom som finns registrerad i polisregister.

Om arbetsgivaren eller RPS under åberopande av sekretesslagen vägrar att utlämna allmän handling kan den kontrollerade besvära sig över beslutet. Sådana besvär skall i första hand anföras hos kammarrätten. Förvaltningsprocesslagen (SFS 1971:291) blir då tillämplig. Enligt den förvaltningsrättsliga huvudprincipen skulle han ha rätt att redan i denna process ta del av och yttra sig över processmaterialet (dvs i detta fall det material man ursprungligen begärt att få ta del av) in extenso innan beslut fattas i ärendet. Denna paradoxala situation uppstår emellertid inte. Förvaltningslagens regler gäller inte för det fall annan ordning stadgas i sekretesslagen, FPL §§ 2, 19 & 43 samt FL §§ 14 och 15. Enligt SekrL 14:5 får material inte utlämnas till den klagande om detta allvarligt skulle komma

att skada det intresse sekretessen avser att skydda. I praktiken torde detta innebära att man varken med stöd av FPL eller med stöd av FL kommer att få ta del av materialet, vilket i sin tur innebär att det reella avgörandet i målet fattas redan när kammarrätten tar ställning till om processmaterialet jämlikt FPL skall kommuniceras med den klagande eller inte. Som framgått av föregående avsnitt torde ju just personalkontrollärenden höra till de undantagsfall där intresset av sekretess tar över klagandens behov av att kunna studera och bemöta processmaterialet.²⁷⁸

SekrL 14:5 gäller f ö inte i den mån avvikande bestämmelse meddelats i lag. Polisregisterlagen innehåller i § 3 en sådan avvikande bestämmelse, innebärande att det i personalkontrollärende krävs regeringens särskilda medgivande för det fall uppgiften inte endast är sekretessbelagd med stöd av SekrL 7:17.²⁷⁹ Regeringsrätten har i ett flertal fall avslagit besvär över RPS beslut att vägra sökande att få ta del av uppgift om denne själv i säkerhetspolisens register. Regeringsrättens avslag har motiverats med att regeringen inte givit särskilt tillstånd till den sökande jämlikt polisregisterlagen § 3.²⁸⁰

Å andra sidan kan alltså regeringen, *om den så önskar*, med stöd av just polisregisterlagen § 3 in casu medge den kontrollerade rätt att få ta del av de uppgifter som utlämnats om denne.²⁸¹ En förutsättning härför är att den person som varit föremål för personalkontroll själv tar initiativ genom framställa till regeringen samt att han därvidlag lyckas styrka att hans rätt är beroende av upplysning ur registret.

I ett personalkontrollärende kommer därmed regelns konstruktion att leda till ett absurdt resultat. Normalt får den kontrollerade reda på att han underkänts i samband med personalkontroll först sedan företaget/myndigheten redan fattat det beslut som berör hans rätt och den kontrollerade efterforskat orsaken härtill. Företaget/myndigheten är ju under ärendets beredning förhindrade att låta den kontrollerade få ta del av och kommentera uppgifterna, jfr SekrL 1:6 samt under föregående avsnitt refererade bestämmelser i FA SÄK, SUA etc. När då den kontrollerade vänder sig till regeringen och under åberopande av polisregisterlagen § 3 ber att få ta del av det

material som utlämnats om honom för att kunna bevaka sin rätt har således den anställande myndigheten/företaget redan fått ta del av materialet och normalt också fattat beslut i ärendet. Sannolikt har även besvärstiden i förekommande fall löpt ut innan regeringen fattat sitt beslut i frågan om den kontrollerade skall få ta del av uppgifterna i polisregistret.

14.4.3.3. Kommunikation med berörda arbetstagarorganisationer

En arbetsgivare är enligt 19 § MBL skyldig att fortlöpande informera kollektivavtalsbärande organisation om bl a riktlinjerna för personalpolitiken. I konkreta förhandlingssituationer är part enligt MBL § 15 skyldig att klargöra grunderna för sitt ställningstagande. MBL stadgar vidare i § 18 att part skall hålla handling, som han åberopar till stöd för sitt ställningstagande, tillgängligt för motparten. "En förutsättning är dock att parten har tillgång till handlingen och att uppgifterna avser faktiska förhållanden".²⁸² Denna begränsning innebär normalt i de s k SUA-företagen samt för andra företag och myndigheter som av annan anledning än SUA företar personalkontroll *via* någon av de i PKK § 3 nämnda myndigheterna att de fackliga organisationerna inte har möjlighet att få ta del av bakgrunden till beslutet om att ändra den anställdes anställningsförhållanden. I dessa fall får nämligen inte ens den kontrollerades arbetsgivare ta del av de uppgifter som utlämnats i personalkontrollärendet, jfr avsnitt 14.4.1.

I de fall det rör sig om en förändring av anställningsförhållande hos myndighet/företag som själv har rätt att företa personalkontroll, har däremot den fackliga organisationen enligt § 18 MBL en principiell rätt att få ta del av beslutsunderlaget. Sekretesslagens bestämmelser om sekretess tar emellertid över MBL i dessa delar.²⁸³ Även i dessa fall saknar således de lokala och centrala fackliga organisationerna rätt att få ta del av de uppgifter som utlämnats i personalkontrollärendet. Detta är bakgrunden till att PKK innehåller en särskild

regel om kommunikation med av regeringen utsedda representanter för vissa av arbetsmarknadens organisationer, PKK § 21 a, tidigare PKK § 12. Denna regel innebär, som jag tidigare påpekat, att *personalkontrollberättigad* myndighet/företag i nämnda fall på eget initiativ skall begära överläggningar. Dessa överläggningar skall därefter hållas icke med den lokala eller centrala organisationens företrädare, utan med den eller de av de av regeringen utsedda representanterna som företräder organisation som är särskilt berörd av frågan. Dessa företrädare förutsätts av RPS/Säk vara ålagda tystnadsplikt rörande det material de får ta del av i samband med överläggningen.²⁸⁴ Den lokala respektive centrala organisationen får därför i förekommande fall låta nöja sig med att de av regeringen utsedda representanterna förklarar att arbetsgivaren har ett tillräckligt stöd för sitt beslut.

14.4.4. Arbetsgivarens skyldighet att till RPS och annan myndighet redovisa sitt beslut

PKK § 21.²⁸⁵

”Om företagen personalkontroll visar att den som innehar viss tjänst kan anses olämplig för tjänsten, skall myndigheten anmäla förhållandet till chefen för det departement till vilket myndigheten hör”.

Denna regel, som alltså endast gäller de fall där myndigheten/företaget i anledning av personalkontroll anser att innehavare av skyddsklassplacerad tjänst bör uppsägas, avskedas eller omplaceras, torde innebära att myndigheten/företaget bör avvakta departementschefens rekommendation innan slutligt beslut fattas i ärendet. Avsikten med stadgandet får nämligen antas vara att i dessa känsliga fall bör det reella beslutet fattas på så hög nivå som möjligt.

Enligt min uppfattning talar starka rättssäkerhetsskäl för att PKK § 21 rätt tolkad skall anses innebära att departementschefen skall underrättas även i de fall myndigheten "endast" överväger företa omplacering inom 29:29-området, dvs även i de fall fråga inte är om att, i strikt arbetsrättslig mening, skilja den kontrollerade från dennes tjänst. Till stöd därför kan åberopas JO:s tolkningsrekommendation, nämligen att vid osäkerhet skall den för den kontrollerade förmånligaste tolkningen väljas. Denna JO:s tolkningsrekommendation uttalades följande just i ett personalkontrollärende där fråga var om omplacering och inte omreglering. JO bedömde den i det fallet bedömda omplaceringen som ingripande. ÖB har emellertid en annan uppfattning. PKK § 21 aktualiseras, enligt överstelöjtnant Lennart Borg som under ed hördes i det s k Sandbergfallet (huvudförhandling i AD 14 januari 1986, dom 12 mars), endast i de fall där den kontrollerade avses skola skiljas från sin tjänst. Under huvudförhandlingen i AD framstod aldrig som riktigt klart om därmed avsågs endast de fall där uppsägning/avsked övervägdes, eller om det även omfattade omregleringsfallen. I vart fall uteslöt Borg från PKK § 21 omplaceringar inom 29:29-området med motiveringen att ÖB i sådant fall skulle tvingas "anmäla många, många fall" till departementschefen.

Oberoende av om beslutet utfaller till den kontrollerades nackdel eller inte, och oberoende av om personalkontroll begärts rörande arbetssökande eller redan anställd, så har myndigheten/företaget att meddela RPS det beslut de fattat i ärende som föranlett personalkontroll, PKK § 22;

"Myndighets beslut i ärende som föranlett personalkontroll skall tillställas rikspolisstyrelsen, om styrelsen inte föreskrivit annat".

Myndighetens/företagets beslut skall meddelas RPS med särskilt angivande av; vid nyanställning om den kontrollerade personen anställts eller inte; vid omkontroll om den kontrollerade har fått andra arbetsuppgifter eller inte; samt vid placering företrädesvis i samband med värnplikstjänstgöring och uppdrag inom hemvärnet om den kontrollerade placerats i enlighet med de ursprungliga planerna eller inte.²⁸⁶

Beträffande den högre skyddsklassen registrerar RPS/Säk att vederbörande anställts, trots att uppgift utlämnats i samband med personalkontroll. Syftet härmed är, enligt RPS/Säk, att få kontroll över vilka som besitter de extra känsliga tjänsterna i den högre skyddsklassen, så att man vet detta om personen i fråga blir aktuell hos RPS/Säk av annat skäl.²⁸⁷ Skulle däremot en arbetssökande/anställd i den lägre skyddsklassen anställas/bibehålla oförändrade arbetsuppgifter, trots att uppgift utlämnats i samband med personalkontroll, sker inte en motsvarande registrering av detta förhållande. Men, skriver RPS/Säk, "(s)ådan information kan dock förekomma i registret om personen redan tidigare finns i registret eller skall registreras av annan orsak". Därmed blir RPS/Säk:s påstående motsägelserfullt – vi registrerar att vederbörande, trots att uppgift utlämnats i personalkontrollärende, fick arbetet/bibehöll oförändrade arbetsuppgifter, men endast om han tidigare var registrerad. Men det har han ju alltid per definition varit, ty annars hade det ju aldrig kommit i fråga att utlämna uppgift om vederbörande!

Sedan myndighet/företag fattat beslut i personalkontrollärende skall myndigheten/företaget förutom att meddela RPS vilket beslut man fattat även återställa de handlingar i ärendet som erhållits, såvida inte RPS föreskriver annat, PKK § 23;²⁸⁸

"Sedan myndighet fattat beslut i personalkontrollärende, skall de handlingar som erhållits från rikspolisstyrelsen snarast återställas dit, om styrelsen inte föreskrivit annat".

En förutsättning för att regeln skall ha någon mening är att kopiering eller avskrift av det återsända materialet inte får ske. Då kommer emellertid PKK i konflikt med bl a förvaltningsrättsliga regler. JO har i sin ämbetsberättelse från 1967 indirekt berört problemet;

"Offentlighetsprincipen bygger . . . otvivelaktigt på tanken att allt relevant material skall dokumenteras. Denna för rättssäkerheten och en sund samhällsutveckling utomordentligt viktiga princip skulle ju eljest lätt kunna i ömtåliga fall helt sättas ur spel. Vikten av att ej något av det sakliga material, på vilket myndigheten grundar sina beslut och åtgärder, undandrages från offentlighetsprincipens tillämpning har också understrukits

av 1944 års tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947:60, s 220). Enligt min mening måste därför dokumentationsskyldighet beträffande muntligen införskaffat utredningsmaterial av betydelse för ett ärendes avgörande redan nu anses gälla som allmän rättsgrundsats".²⁸⁹

I den i tidigare kapitel nämnda enkäten ingick en fråga om myndigheterna och företagen i någon form, t ex genom kopior, minnesanteckningar eller liknande, bevarade de uppgifter de fått från RPS;

"Hur behandlas uppgift från RPS sedan ärendet avslutats? Bevaras de i någon form inom myndigheten, t ex i form av kopior, minnesanteckningar eller liknande?"

Av 87 inkomna svar vägrade 6 med hänvisning till sekretesslagen att svara på frågan, medan ytterligare 8, företrädesvis med motivering att frågan aldrig auktualiserats för myndigheten, inte lämnade något svar över huvud. Av de övriga 73 svarade 23 myndigheter och företag att de bevarade minnesanteckning, kopia eller liknande av de av RPS utlämnade uppgifterna. Bland dessa myndigheter finner vi bl a utbildnings- och ekonomidepartementet, men även JK och RÅ. Ungefär lika stor andel, 24 myndigheter, svarade lika klart att de inte bevarade någon form av kopia av uppgifterna, medan de övriga myndigheterna gav diffusa svar alternativt enbart hänvisade till PKK § 23.

FST/Säk för vid personalkontrollenheten ett diarium över de som kontrollerats och beträffande vilka uppgifter erhållits. Diariet har, enligt JO, formen av ett kortregister upptagande endast namn, kontrolldag och polisens aktnummer.²⁹⁰ Enligt bilaga till ÖB:s bestämmelser om personalkontroll har ÖB – FST/Säk – en egen blankett för personalkontrollärende, vari antecknas inte bara beslut om eventuell åtgärd utan även registeruppgifter utlämnade av RPS styrelse. Det skall framhållas att det ej av nämnda bestämmelser framgår om blanketten förstörs, sedan handlingarna i ärendet återsänts till RPS/Säk, men det förefaller mig märkligt att, om så sker, man skapat en egen särskild blankett för dessa noteringar.

Allan Hansson, vid tillfället 1:e byråsekreterare vid säkerhetskontoret på Televerkets centralförvaltning, förklarade i DN den 6 december 1978 att televerket alltid tar kopia på papperen från RPS styrelse, innan de sänds tillbaka. "Det måste vi göra enligt förvaltningsrättens regler, säger Hansson. Underlaget för ett anställningsbeslut måste finnas kvar".

I den nämnda enkäten ingår inget av de ca 1.000 privata företag som med stöd av de s k SUA-avtalen har rätt och skyldighet att via någon myndighet begära personalkontroll.²⁹¹ I de allra flesta fall kan det antagas att dessa företag inte får reda på innehållet i de uppgifter som utlämnats.²⁹² Detta hindrar naturligtvis inte att företagen själva gör anteckning om att vederbörande inte kunnat godtagas för s k SUA-arbete. Sådan anteckning kan på goda grunder antagas ha stor betydelse för arbetssökande och framförallt för den anställda i karriären.

Avdelning IV. Konklusioner

Kapitel 15.

Personalkontrollkungörelsen som ideologi

Den avhandling som läsaren nu håller i sin hand bär titeln "Personalkontroll. En ideologikritisk studie kring den svenska personalkontrollkungörelsen". Redan av titeln framgår det primära syftet med avhandlingen – att kritiskt granska det svenska personalkontrollsystemet genom en jämförande analys av regelverkets innehåll och dess faktiska tillämpning. Skillnaderna i innehåll och tillämpning förklaras utifrån den begrepps- bildning och terminologi som utarbetats främst inom kritisk teori. En central del av den kritiska teorin är ideologibegreppet, ideologin som en falsk verklighetsbild sammanhängande med den rådande maktstrukturen. Detta ideologibegrepp har jag överfört till den rättsliga sfären. I kapitel 3 försöker jag precisera hur, när och varför rätten antar egenskapen av ideologi och i vilka situationer rättens ideologiska funktion framstår som den primära funktionen. En väsentlig tes i detta kapitel är att den statliga maktutövningen, för att bli accepterad av medborgarna, måste utövas i rättsliga former. Den rättsliga formen skänker maktutövningen en särskild legitimitet, som bl a beror på att rättssystemet till en del utgörs av normer som uppstått i den vanliga mellanmänskliga praktiken och som endast kodifierats av lagstiftaren. Övriga delar

av rättssystemet kan så parasitera på dessa "självgenererade" normer. Rättssystemet måste också för att bevara sin legitimitet stå i överensstämmelse med vissa grundläggande principer som har ett starkt fäste i det allmänna rättsmedvetandet. Kommunikationsprincipen, principen att ingen skall dömas ohörd, är en sådan princip, principen att man inte skall straffas för sina åsikter utan bara för sina gärningar, en annan. Men frågan är i vilken utsträckning dessa rättssystemets manifesta innehåll också slår igenom i praktiken. Medborgarna i allmänhet utgår från att regelsystemet tillämpas i enlighet med sitt manifesta innehåll, dvs det innehåll som framgår av reglernas ordalydelse och vissa näraliggande tolkningsdata. Det är denna tänkta tillämpning, denna "bild av verkligheten" som kan vara föremål för medborgarnas acceptans. Om regelsystemet tillämpas på ett annat sätt eller inte tillämpas alls kommer det att utgöra en falsk verklighetsbild, en ideologi.

Har då den företagna undersökningen kunnat ge något stöd för denna tes om personalkontrollen som en ideologi? Den historiska avdelningen om personalkontrollens och säkerhetspolisens historiska utveckling handlar inte primärt om personalkontrollens ideologiska sida. Så länge t o m systemets existens är hemlig kan det inte ha någon ideologisk karaktär. De slutsatser som kan dras från denna del av avhandlingen och som har intresse för avhandlingens huvudtema är att säkerhetspolisens verksamhet åtminstone till en del styrs av en egen inre logik som även de parlamentariska företrädarna för statsmakten har svårt att få grepp om. Den hemlighetsfullhet som ligger i själva verksamhetens karaktär tycks leda till att den också undandrar sig den kontroll som skall utövas av statsmakten. I den mån verksamhetens innehåll har blivit känt i efterhand har detta alltid medfört kritik och krav på förändringar av verksamheten. Vad som framkommit i efterhand, t ex om säkerhetspolisens inriktning på främst olika vänstergrupper, ger i vart fall anledning till tvivel på att verksamhetens manifesta ändamål, att avslöja och förhindra brott mot rikets säkerhet, är det enda som bestämmer verksamhetens innehåll.

Vad som framkommit i avdelning II ger också upphov till tvivel om verksamhetens rationalitet i förhållande till det manifesta ändamålet. Samtidigt som säkerhetskontrollen i vissa avseenden har framstått som alltför rigorös och överdriven finns det åtminstone två kända fall, Wennerström-affären och Berglingaffären, som visar att misstänkta säkerhetsrisker på trots av hela kontrollsyste-met har kunnat fortsätta sitt arbete i synnerligen säkerhetskänsliga ställningar. Denna del av undersökningen visar alltså hur svårt det är att få grepp om den faktiska tillämpningen av en personalkontroll som bygger på säkerhetspolisens verksamhet för att avslöja och förhindra brott mot rikets säkerhet. Detta medför en risk för att den skillnad mellan rättssystemets manifesta innehåll och dess faktiska tillämpning, som förvandlar rätten till en ideologi, skall uppstå.

Avdelning II innehåller också en skildring av hur personalkontrollen, som tidigare varit ett helt sekretessbelagt administrativt system, förvandlades till ett delvis öppet rättsligt system. När personalkontrollkungörelsen trädde i kraft den 1 oktober 1969 hade kungörelsen föregåtts av en osedvanligt långdragen, omfattande och häftig debatt, förd i såväl massmedia som i riksdagen, samt en av de mest kontroversiella utredningar som presenterats efter andra världskriget, SOU 1968:4. Den hemliga personalkontrollens existens hade då avslöjats genom de offentliga utredningar som följde på avslöjandet av Wennerström. I anslutning därtill framkom att säkerhetspolisen förde ett hemligt register vartemot personalkontroll genomfördes. Registrering i detta register skedde, påstods det, företrädesvis av människor med vänstersympatier och hade i en rad fall medfört att de registrerade miste sina arbeten i anledning av vad som förekom i registret. Människor i allmänhet och kulturarbetare och vänsterfolk i synnerhet var indignerade över att statsmakten genom säkerhetspolisens försorg i största hemlighet infiltrerade bland och registrerade människor som av minsta anledning kunde misstänkas ha vänstersympatier. Indignationen blev inte mindre av att den s k

parlamentariska nämnden i SOU 1968:4 med flera remissinstansers uttalade gillande påstod att vänstersympatier med viss statistisk säkerhet predestinerade till landsförräderi. Kritik av den bestående samhällsordningen tolkades som att man var beredd att såsom en quisling sälja sitt land till Sovjetunionen. Genom att det i massmedia påståtts att en rad skändisar, varav flera kända som folkliga och oförargliga, typ t ex Nils Linnman, registrerats av säkerhetspolisen i det hemliga registret, fick kritiken en bred folklig förankring. Även folk i allmänhet började undra över vad säkerhetspolisen egentligen sysslade med. För många äldre fanns bittra minnen kvar sedan Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet under andra världskriget, då många människor som, ibland felaktigt, antogs vara på vänsterkanten eller bara hade sympatier för de allierade, tvångsplacerades i arbetsläger, avskedades från anställningar och liknande. Kritiken ledde bl a fram till flera offentliga möten där bl a författaren Vilhelm Moberg framträdde och skarpt kritiserade systemet. Regeringen fick också motta en namninsamling där ca 600 kända kulturarbetare och ledande fackliga företrädare protesterade mot personalkontrollsystemets utformning.

Det förelåg alltså vid tidpunkten för personalkontrollkungörelsens införande en stark opinion mot personalkontrollsystemet som det dittills hade fungerat. (Jfr SOU 1968:4 s 92 samt RPS SA 44/1968). Nu förvandlades det tidigare administrativa systemet till ett rättsligt system och i detta rättsliga system infördes också vissa regler, som ej hade någon motsvarighet i det hemliga brev från 1961 som dittills reglerat personalkontrollen. Nyheterna var först och främst ett "förbud mot äsiktsregistrering" i PKK § 2 och en kommunikationsregel, som stod i överensstämmelse med övrig förvaltningsrättslig lagstiftning. i PKK § 13. "Äsiktsregistreringsförbudet" infördes på eget initiativ av regeringen — i SOU 1968:4 hade man gått emot tanken på ett motsvarande stadgande, och därvidlag i huvudsak fått stöd av remissinstanserna. Med kommunikationsregeln förhöll det sig i det närmaste tvärtom

— här hade den s k parlamentariska nämnden med enfass argumenterat för införandet av en långtgående regel med sådant innehåll och erhållit brett stöd bland såväl remissinstanser som på ledarplats i massmedia. Den regel om kommunikation som infördes i PKK föreföll därför, *för en jurist*, något urlakad jämfört med nämndens förslag — men det var dock en regel om kommunikation.

Kritiken mot PKK fortsatte emellertid under sjuttioalet och var främst inriktad på åsiktsregistreringsförbudet. Under åberopande av olika händelser, bl a då personalkontrollerad nekats anställning eller fått sitt anställningsförhållande förändrat efter personalkontroll, påstods i såväl riksdag som i massmedia att "åsiktsregistreringsförbudet" ej efterlevdes av säkerhetspolisen. Sedan tidningen Expressen, bara några dagar efter det att justitieministern och dennes statssekreterare offentligt försäkrat att någon åsiktsregistrering ej förekom, i faksimil återgett en blankett enligt vilken anställda inom försvarsmakten hade att uppge tidigare och nuvarande politiska uppdrag, ändrades åter PKK § 2. "Åsiktsregistreringsförbudet" skärptes, sa man, innebärande att det för framtiden var regeringen och ej RPS som hade att utfärda de närmare tillämpningsföreskrifterna till stadgandet. Öppna sådana tillämpningsföreskrifter tillkännagavs den 22 september 1972 varefter dessa sju månader senare kompletterades med kvalificerat hemliga och mer konkreta föreskrifter om de tillåtna registreringsgrunderna.

Jag anser att själva händelseförloppet visar att den omedelbara bakgrunden till personalkontrollens förvandling till ett rättsligt system var det offentliga avslöjandet av det dittills hemliga systemet och den opinion detta avslöjande väckte. Själva innehållet i personalkontrollkungörelsen kan förklaras med opinionstrycket. Den omedelbara bakgrunden var alltså *inte* en önskan från statsmakten att förvandla ett hemligt administrativt system till ett rättsligt och öppet system för att själva bättre kunna kontrollera och styra verksamheten. Detta gör

naturligtvis inte personalkontrollkungörelsen till en ideologi, men det visar att personalkontrollen är ett kontroversiellt område, där det finns uppfattningar och principer med en sådan förankring hos allmänheten att statsmakterna måste ta hänsyn till dem om de vill bevara systemets legitimitet. Handelsförloppet visar att det på detta område *kan* finnas ett behov av ideologi. Om de av opinionstrycket framkallade förändringarna på normplanet verkligen leder till motsvarande förändringar på verklighetsplanet, så har opinionstrycket haft just den verkan det skall ha i en öppen demokrati. Men om regelsystemet inte tillämpas i enlighet med sitt manifesta innehåll och därmed ger en vilseledande bild av hur personalkontrollsystemet faktiskt fungerar, då är personalkontrollkungörelsen en ideologi i den mening detta begrepp har i kritisk teori.

Redan när jag arbetade med min tillämparuppsats, där PKK berördes mer perifert, slog det mig att om PKK § 13 verkligen tillämpades enligt sin lydelse, så borde det under de tio år som kungörelsen då varit i kraft ha inträffat åtminstone några fall där personalkontrollerade personer mer offentligt protesterat mot innehållet i de utlämnade uppgifterna. Det tycktes emellertid inte finnas några sådana fall. Redan när jag började mitt avhandlingsarbete hade jag således en misstanke om att PKK § 13 inte tillämpades.

Men hur skall man kunna bekräfta eller falsifiera en hypotes om att norminnehåll och tillämpning inte stämmer med varandra på ett område, där hela tillämpningen är hemlig åtminstone såtillvida att den inte kan studeras i offentligt tillgängligt material, där t o m stora delar av normsystemet är hemligt, där det inte finns några förarbeten i vanlig mening? Områdets karaktär tvingade fram de oortodoxa metoder som ligger i den kritiska teorin och det har visat sig att det även på detta svår-tillgängliga område var möjligt att få fram uppgifter om verklighetens beskaffenhet. Framför allt har processen i Lean-derfallet — som inte bara är en process mellan den svenska

staten och Leander utan också en del av min undersökning — gett information om faktiska förhållanden som inte skulle ha kunnat nås på annat sätt. Genom Leanderfallet har jag kunnat visa att kommunikationsregeln i PKK § 13 i dess äldre lydelse aldrig tillämpats, åtminstone såvitt avser skyddsklass 2. Hur det förhöll sig med tillämpningen i skyddsklass 1 vet jag inte, men jag är inte beredd att utan vidare tro regeringen på dess ord.

Leanderfallet har troligen också spelat en roll för den nu några år gamla ändringen av PKK § 13. Just denna ändring är betydande för personalkontrollutredningens ideologiska karaktär. Ändringen ger sken av att stärka rätten till kommunikation och så har också regeln marknadsförts, men den analys som företagits i kapitel 14 visar att det reellt sett inte är fråga om någon ändring — i vart fall inte en ändring som stärker rätten till kommunikation. Nu liksom tidigare kommer det an på om ett utlämnande av uppgifterna skulle kunna avslöja innehållet i de hemliga tillämpningsföreskrifterna till personalkontrollkungörelsen och detta avgörs nu liksom tidigare av RPS och regeringen.

Även andra processer, t ex processen i Sandbergmålet, har givit viktig information om faktiska förhållanden. Den omständigheten att jag redan under avhandlingsarbetet har gett viss offentlighet åt min undersökning har också gett mig kontakter, som i sin tur kunnat bidra med mer information. Det var på så sätt jag fick kännedom om att uppgifter ur RPS:s register utlämnas i medborgarskapsärenden.

En del av de uppgifter som framkommit visar på ett mera omedelbart sätt att norminnehåll och tillämpning inte alltid stämmer överens och att PKK alltså ger en vilseledande bild av verkligheten. Men informationen har också utgjort underlag för en mer djupgående teoretisk analys av hela personalkontrollkungörelsen och dess väsentliga struktur. Denna analys avslöjar motsättningar och inkonsistenser. Jag skall här kort

rekapitulera vad jag anser vara de viktigaste undersökningsresultaten.

Den bristande tillämpningen av PKK § 13 i dess äldre lydelse och likaså skenbarheten i den ändring av PKK § 13 som företagits har redan tagits upp i detta kapitel. Men undersökningen visar flera egendomligheter i anslutning till PKK § 13. Den skillnad som tidigare fanns mellan rätten till kommunikation i skyddsklass 1 och i skyddsklass 2 har aldrig fått någon rationell förklaring. Den enda tänkbara rationella förklaringen är arbetsekonomiska skäl, men denna förklaring kan inte vara den riktiga eftersom kommunikation i skyddsklass 2 inte skedde ens i en process. Det skäl som numera anförs som det främsta skälet mot kommunikation i personalkontrollärenden, nämligen att innehållet i de uppgifter som begärs utlämnade skulle kunna avslöja innehållet i de hemliga tillämpningsföreskrifterna, är som jag utvecklat i kapitel 14 ohållbar. För det första förutsätter möjligheten att med ledning av uppgifter i personalkontrollärenden sluta sig till innehållet i de hemliga tillämpningsföreskrifterna att en person har tillgång till ett flertal fall, som sedan kan ställas samman. I vart fall måste risken vara betydligt större om en och samma person har tillgång till uppgifterna i flera fall. Samtidigt som regeringen med åberopande av denna risk vägrar att kommunicera uppgifterna till enskilda individer, bygger den hela personalkontrollen på ett system som förutsätter att den centrala ledningen i en rad olika myndigheter och företag får tillgång till uppgifter i en rad olika personalkontrollfall. Detta system medför naturligtvis en betydligt större risk för att innehållet i de hemliga tillämpningsföreskrifterna avslöjas än vid kommunikation med den kontrollerade. För det andra utlämnas i medborgarskapsärenden precis samma uppgifter, möjligen något *mer* detaljerade, som förekommer i personalkontrollärenden och som där inte kan lämnas ut med hänsyn till risken för avslöjandet av hemliga tillämpningsföreskrifter.

Problemen kring PKK § 13 förde över till en annan motsägelse som gäller hela strukturen i det rättsliga system som utgörs av personalkontrollen. Regelsystemet är utformat så att RPS' styrelses befattning med ärendet, beslutet att utlämna eller inte utlämna uppgifter om den kontrollerade, får karaktären av en administrativ åtgärd utan direkt betydelse för den kontrollerade, medan det reella avgörandet ligger i arbetsgivarens händer. Det är arbetsgivaren som företar "den självständiga prövningen". Jag har i kapitel 14 påvisat en rad olika omständigheter som talar emot att arbetsgivaren kan företa och verkligen företar denna "självständiga prövning" och hävdar att det i verkligheten är hos RPS' styrelse som de avgörande besluten fattas. Den formella strukturen i PKK, där RPS' utlämnandebeslut framstår som ett beslut utan några betydelsefulla rättsverkningar för den kontrollerade, är också svår att förena med att utlämnandebeslutet samtidigt betraktas som så viktigt, att det kräver medverkan av parlamentariker och skall hänskjutas till regeringen vid oenighet, och den betydelse som tillmättes PKK § 13 i den debatt och den utredning som föregick PKK.

Denna formella grundstruktur medför betydelsefulla rättsverkningar för den kontrollerade. Just med hänvisning till att beslutet inte angår hans rätt kan den kontrollerade inte besvara sig över det. Istället hänvisas han till att söka sin rätt inom ramen för det arbetsrättsliga systemet. Men den sekretess som vidlåder de utlämnade uppgifterna slår igenom även i detta system och medför att de normala rättssäkerhetsgarantierna inte fungerar. Hela beslutssystemet blir därmed ogripbart och omöjligt att komma tillrätta med. Den myndighet som fattar det beslut som sätter igång hela processen och som sitter inne med alla väsentliga upplysningar kan dra sig undan ansvaret genom att hänvisa till att en annan myndighet fattar det slutliga beslutet. Den andra myndigheten — arbetsgivaren — kan dra sig undan genom att hänvisa till en utifrån pålagd sekretess och t o m att han inte själv känner till innehållet i uppgifterna.

Jag hävdar alltså att den centrala och kontroversiella frågan i personalkontrollärenden är och hela tiden har varit vilka uppgifter som lämnas ut, deras vederhäftighet och deras relevans vid den allmänna bedömningen av den kontrollerade som en eventuell säkerhetsrisk. Det är denna fråga som hela tiden har stått i centrum för debatten, inte frågan om hur olika arbetsgivare sedan handlar på grundval av dessa uppgifter. Som personalkontrollsystemet är uppbyggt kan denna centrala fråga inte prövas rättsligt, därför att den inte anses angå den enskildes rätt.

Den andra rättsliga garantin som infördes när personalkontrollen förvandlades till ett rättsligt system var det s k åsiktsregistreringsförbudet. Här bygger min undersökning i huvudsak på allmänt tillgängligt material om registreringsgrunder och uppgiften har främst varit analytisk. Fortfarande registreras och får enligt regeringens tillämpningsföreskrifter registreras uppgift om att den kontrollerade tillhör viss politisk organisation, just detta som opinionen vände sig mot i sin kritik av "åsiktsregistret". Den fortsatta registreringen motiveras med att det inte längre är "åsikten" som registreras utan "den abstrakta risk" för brott mot rikets säkerhet som anses vara förbunden med vissa åsikter. Men "åsiikt" och "en abstrakt risk" för vissa handlingar, som anses vara förbunden med viss åsiikt, är i grunden samma sak. Bakgrunden för de åsiktsregister som har förts i olika former, under olika tidsperioder och i olika samhällsformer har alltid varit den verkliga eller inbillade risken för att åsikten skulle kunna leda till vissa handlingar. Det är detta som är åsiktsregistrering och det är detta folk i allmänhet menar med åsiktsregister.

Inte heller den andra nyheten i samband med PKK:s införande innebär alltså någon verklig förändring. Även problemet med "åsiktsregister" är egentligen inbyggt i personalkontrollsystemets grundläggande struktur, nämligen att det väsentliga underlaget för personalkontrollen utgörs av ett *spaningsregister*. Registret är uppbyggt för detta ändamål och kan där-

för inte uppfylla några vanliga rättssäkerhetsgarantier. När uppgifter ur detta register sedan används som beslutsunderlag i ett annat system, personalkontrollen, som medför påtagliga rättsverkningar för enskilda personer, måste problemet med "åsiktsregister" uppstå.

Undersökningen har visat att det även på andra punkter finns stora skillnader mellan norm och verklighet. Uppräknningen av de personalkontrollberättigade myndigheterna och företagen ger t ex ett vilseledande intryck av det verkliga antalet. Personalkontrollkungörelsen är vidare såväl internt som vid beaktande av annan lagstiftning som kan komma att aktualiseras i personalkontrollärende inkonsistent och motsägelsefull. Endast arbetsgivare som utgör myndighet, och således ej företag, måste överlägga med särskilda av regeringen utsedda representanter för arbetsmarknadens organisationer innan de beslutar om ingripande förändring av den kontrollerades anställningsförhållande. En annan regel i PKK ålägger myndighet/företag som fått ut uppgifter i personalkontrollärende att efter beslut i ärendet till RPS återställa samtliga handlingar som utlämnats i anledning av personalkontrollbegäran. Därmed tvingas myndigheterna avhända sig det kanske mest väsentliga beslutsunderlaget i ärendet, något som måste anses stå i strid med förvaltningslagens regler. Jag stannar här och hänvisar i övrigt till tidigare kapitel i avdelning III.

Sammanfattningsvis anser jag att undersökningen visar att de radikala förändringar av personalkontrollsystemet som genomfördes på normalplanet som svar på ett opinionstryck inte motsvarades av några motsvarande förändringar i verkligheten. Men opinionen tystnade. Skillnaderna mellan norm och tillämpning är så stora att man måste säga att personalkontrollkungörelsen först och främst fungerar som en ideologi.

Därmed är också min undersökning avslutad. Den som ansluter sig till kritisk teori kan inte komma med några förslag "de lege ferenda". I de fall jag pekat på alternativa lösningar

har det bara varit för att ytterligare belysa det orimliga i det nuvarande systemet.

Chapter 16. Summary.

The subject of this dissertation is the Swedish personnel control system. Personnel control means that those who hold or apply for what are called security classified appointments or commissions are made subject to an examination based on material in the files of the Security Police. Personnel Control was initiated during World War II. Since 1969 it is regulated by a public statute (the Personnel Control Ordinance, henceforth PCO, in Swedish *Personalkontrollkungörelsen*). Before 1969, it was guided by topsecret letters addressed to the Superintendent of the National Police/*Statspolisintendenten*/.

The study presented in this dissertation is divided into four separate parts. In Part I, I explain the framework within which the study has been carried out. The second section consists of an account of the historical development of the Security Police/*Säkerhetspolisen*/ and, especially, of the personnel control system. In Part III, the content and actual application of the Personnel Control Ordinance are examined, and in the fourth and final section the results of parts two and three are confronted with the legal theory introduced in part one.

Part I consists of three chapters. In the introductory chapter, the purpose and the method of the study are explained. The primary aim is to describe the actual application of the

personnel control system and to confront this application with the text of the Personnel Control Ordinance. The primary goal, then, is not to expound existing law; rather it is primarily to criticize an ideology. This aim has in turn determined the methods used. Traditional jurisprudence – which aims at finding out the content of the law – has been complemented by other methods in order to be able to elicit as correct a representation as possible of how the system *in fact is carried out*. In this area it cannot simply be assumed that the content of the law and its actual application coincide. This being the case one is forced to look for other than the traditional research methods. The method used can be called "action research" and it has turned out to be the most successful method. In more concrete terms, this means that I have served as a legal counsel in a number of personnel control cases during my dissertation work, and that I have, with the consent of my superior been able to carry out these lawsuits in order, among other things, to test the hypotheses submitted in my dissertation. In this regard, the so-called Leander case has been of special importance. In July, 1985, this case was forwarded by the European Commission of Human Rights to the European Court of Human Rights for final consideration. The main session of this case has been scheduled for May 26, 1986.

In the second chapter, I explain these issues, in connection to the theoretical perspective developed by the so-called Frankfurt (or Critical Theory) School, which have served as a basis for my theoretical model. I use the Frankfurt School's concept of ideology: Ideology is defined by Adorno as "a necessary illusion which society imposes upon its members". In addition, I try to relate Habermas' proposition regarding the interest commitment of knowledge to my own research and to legal science in general. Even the more general theses of the Frankfurt School on negation as a mode of cognizing and on psychoanalysis as a methodological theory are discussed. By working in accordance with the idea of the negation the necessary preconditions are created which allow the

construction of explanatory models with a truly *emancipatory* function. The connection with psychoanalysis as it was once elaborated is obvious. In psychoanalysis, the analyst must be a part of the emancipatory process, at the same time as he/she is not permitted to explain to the patient what he/she should do. The aim of the therapeutic process is to reach a point where the patient is able to make *his/her own* independent choices. Thus, it cannot be my task to "de lege ferenda" propose solution to the problems I revealed in the Swedish personnel control system.

In the third and final chapter of this section, guided by those ideas gained from Critical Theory as explained in Chapter 2, I try to present "my own" theory on law as an ideology; The functional value of a legal instrument as an instrument of government and as a system for legitimation is above all the result of its voluntary character. The self-disciplinary function of the legal system is a precondition for the possibility that the existing power structure will become permanent in the long run. But only those *pictures of reality* that are created through the legal system can be accepted by the citizens. My point is that every citizen interested in taking a stand on a certain legal norm must transform that legal norm into a picture of reality in order to understand what he/she is to take a stand on. This picture of reality is what determines whether or not the citizen will accept the legal norm itself. During this transformational process, the law may assume the characteristics of an ideology - this would be the case if the picture which materializes for us in the application of the legal system does not correspond to its application in fact. Part of the explanation of that difference which may appear between a citizen's picture of this application and the actually existing application, is that the citizen point of departure depends on a more traditional interpretative model which is closer to the tenor of the law than is the interpretative model which dictates the actual application.

Part II deals with the historical background of the Security Police and the development of the Swedish personnel control

system. It is my intention in this part of the investigation to describe the actual objective, extent and efficiency of the Swedish personnel control system and also to describe the political background of the Personnel Control Ordinance as well as its most important provisions. The chapter division in this section is in chronological order.

Chapter 4 deals with the period up to the beginning of World War II. It is shown here how a separate Security Police begins to develop mainly out of the Detective Police Division /*kriminalpolisavdelningen*/ of the Stockholm Police. This development was first initiated by the Armed Forces. During the 30:s, a growing demand was eventually felt for a special censorship and supervisory board (some advisory bodies even recommended a "political police"), especially concerned with subversive activities. At the end of this decade, these endeavours were formalized in the creation of a special, highly secret security police: the General Security Service /*Den Allmänna Säkerhetstjänsten*/.

The activity of the General Security Service during World War II is discussed in Chapter 5. During the war, this organization grew to respectable size, with more than 1,000 employees having, by and large, the right to the unlimited use of surveillance. Postal, telephone and telegraph control grew to proportions that according to today's standards would be unbelievable. Based on the information collected during this control and appearing in connexion with reconnaissance, house raiding, etc., the Security Police compiled a number of files, primarily on Communists and sympathizers to the Allied Forces. Nazis were also registered, albeit only to a more limited extent. Among these files were also some registers to be kept in the event of war, including a so-called "S-list" (*svarta listan*, the 'Black List'). This was a list of persons who in the event of war, should be taken into custody. During World War II, hundreds of Communists and other left-activists were interned in special labour camps. The information included in the various files of the General Security Ser-

vice /Allmänna Säkerhetstjänsten/ were also used in personnel control matters.

After the end of World War II, the General Security Service was liquidated. The most severe criticism against the Security Police had the result that the organization which succeeded the General Security Service — viz., the Third Department of the National Police /statspolisens tredje avdelning/ — was treated as being only provisional and was granted only very limited resources. The objective — so it was said — was that the activity of the Security Police should cease. This period, 1945-1948, is described in Chapter 6. In this chapter it is also shown how the continued activity of the Security Police now was guided by secret letters issued by the Government and directed to the National Police /Statspolisen/. I also describe how the so-called Judgment Committee /Bedömningsnämnden/ was created and that it also functioned for a short period of time. This committee was to assess "the trustworthiness of certain officials".

Chapter 7 deals with the period 1948-1965. After the "Prague Coup" of 1948, the new counterintelligence service was made into a permanent organization. The large-scale registration of Communists was resumed according to direct orders from the Government. The resources of the Security Police were increased on a large scale, and during the next decade they could enjoy a rather undisturbed existence. In 1952 a new statute (still in force), regarding means of compulsion was enacted to support the work of the Security Police. Already in 1946 the Supervisor of the National Police (*Statspolisintendenten*, i.e. the Chief of the National Police) had been provided with a so-called Consultation Committee /Samrådsnämnd/, consisting of "citizen representatives" — i.e. Members of Parliament — to be consulted on more important matters of principle. The chapter ends with an account of the so-called Wennerström Case, one of the most serious post-war espionage cases in Sweden. Colonel Wennerström — though already under suspicion — had been able to hold quite a number of various positions with paramount importance for

state security. In spite of those suspicions and repeated personnel controls, even after his retirement he was able to obtain a security-sensitive appointment in the Department of Foreign Affairs. In the ensuing debate, a number of various constitutional arguments were brought forward to explain why Wennerström in spite of the strong suspicions against him, could not be dismissed from his appointments nor refused new ones.

The period dealt with in Chapter 8 begins with the nationalization of the Swedish police force in 1965. The counter-intelligence section of the National Police /säkerhetstjänsten vid statspolisen/ was then subordinated to the National Police Board, henceforth NPB /Rikspolisstyrelsen, RPS/. The Security Police /Säkerhetspolisen/ was transformed into a special division ("avdelning D", division D) of the new organisation. Officially it was named the National Police Board /Security Division, NPB/S /Rikspolisstyrelsens Säkerhetsavdelningen, RPS/Säk/. In Chapter 8, I try to outline the organization of the Security Police as well as the instructions and statutes to which the new organization was subjected. This chapter also deals with the background and development of the Personnel Control Ordinance of 1969. Particular care has been taken in describing the pressure of public opinion during this period. In the years 1966-1967, the Government as well as NPB/S (RPS/Säk) were subject to most severe criticism, especially directed against the personnel control system, secret at the time. Legions of newspaper articles - even series of articles - as well as editorials, books, names on opinion lists etc. appeared. Even the official investigation committee appointed after the so-called Wennerström Case was finally forced to concentrate its efforts on how to handle security issues in the future, and its results were made public in SOU 1968:4/Official Reports of the Swedish Government 1968, vol. 4/. In this report, it was suggested that personnel control should be made more public in the future, and that a number of constitutional guarantees should be introduced, such as communicating the material to persons subject to

personnel control, informing the persons concerned that a personnel control was to take place, informing the respective trade unions and a increased parliamentary control. At the same time, the committee most severely criticized the Communists, claiming that without the practice of personnel control, Sweden "would have got a large number of secretarial personnel with manifest Communist affiliation within the Security Service and the Defence". "Many things indicate that the Communists are consciously trying to infiltrate the police as well as other authorities of special importance for national security." Thus the investigation committee was of the opinion that a personnel control practice was necessary, and that it should be carried out in the future as well. But — so it was said — the constitutional guarantees that existed in the system as a whole should be as powerful as in other types of administrative procedures.

The report caused severe criticism from the Communists, and the 1968 debate on the report was again very heated. It lasted 18 months, after the investigation committee had presented its official recommendations, until the public statute which still regulates the personnel control procedure was passed. In the PCO of 1969, rules were introduced to the effect that personnel control matters should be communicated to the person concerned. that the trade union of the person concerned should have a say, that a parliamentary control should be imposed, and finally, a rule that was said to be a guarantee against registration of individuals because of his/her political opinion: from then on, the Security Police was not allowed, it was said, to register a person on the ground of his/her political opinion.

After 1969, the continuing criticism against the Security Police mainly dealt with the rule that outlawed the registration of political opinion /*åsiktsregistreringsförbudet*/. The Communists claimed that the Security Police did not respect this rule and cited a number of examples. Quite soon after the PCO came into effect, facts were disclosed which showed that the Security Police did not take the rule seriously. Therefore

the Government found it necessary to make certain changes in the PCO - one in particular being that the Government would in the future issue special regulations governing the application of the so-called Opinion Registration Rule/*åsiktsregistreringsförbudet*/. In September 1972, regulations came into force, in essence stipulating that a prerequisite for registration in Security Police files should be that the person should be engaged in a certain type of activity. These instructions, issued by the Government, were supplemented in 1973, this time with additional paragraphs of qualified secrecy.

Part II ends with Chapter 9, which deals with the period from 1979 to about 1981. This chapter begins with an account of the Bergling Case, the most serious espionage case in Sweden since Wennerström. Bergling held appointments in the Security Divisions of the National Police Board /*Rikspolisstyrelsen*/ as well as in the Office of the Military Commander in Chief /*Försvarsstaben*/. He had been reported to the police a number of times and suspicions had aroused that he was a spy. Furthermore, he had been subject to personnel control on a number of occasions, though with no result. Bergling was allowed to continue his work in spite of its sensitivity from a security point of view. The NPB/S (RPS/Säk) took the information seriously only after a journalist handed over a memorandum to the Chief of the Stockholm Police (the Stockholm *polismästare*), who had earlier been Chief of the Security Police. It then appeared that Bergling had carried on espionage for the USSR over a long period of time. He was finally arrested in Israel and brought to Sweden. The Bergling espionage case was a major blow to the Security Police, resulting in a reorganization of their total activity. The Government appointed a Special Commission of Jurists which offered a number of different suggestions to improve security within the NPB/S. Among other things, it was proposed that the members of the National Police Board appointed by the Parliament should be allowed greater influence over the activities of the Security Police.

Finally, Chapter 9 includes an attempt to outline the or-

ganizational structure of the Security Police as of January 1, 1981. This is, in principle, secret material. The outline of the organizational structure offered by me is, however, based exclusively on public sources — primarily information disclosed in the official diaries of the Security Police. The final part of the chapter explains the duties of the NPB/S as specified in the Directions and Instructions of the Police (*Föreskrifter och Anvisningar för Polisväsendet/FAP*/, No. 403:3).

Part III comprises the jurisprudential part of my investigation. Here the Swedish personnel control system is discussed in some detail. The presentation begins with the routines followed in a personnel control matter and thus uses a systematic approach differing from that of the PCO. In each subsection, an analysis based on traditional jurisprudence is made of the contents of the rules, followed by my conclusions as to their actual application.

This part begins with an account of the Leander Case, Chapter 10. Torsten Leander was a young carpenter who, as a result of personnel control, was disqualified from employment at a naval museum in southern Sweden. Neither he nor the museum director were allowed access to the information on Leander in the personnel control case. Leander appealed the decision disqualifying him for the post as a carpenter as a consequence of the personnel control, but this appeal was rejected, first by the Commander-in-Chief in the Navy (*chefen för marinen*), then by the Government. Furthermore, Leander was refused access to the facts in the personnel control case. Therefore Torsten Leander, for whom I have acted as legal counsel, turned at the end of 1980 to the European Commission of Human Rights. After quite an extensive exchange of written communications, as well as a hearing on the case, the Commission declared the case admissible on October 10, 1983, ten days after the most extensive changes in the PCO to date. On July 6, 1985, the Commission — in spite of the fact that the majority of its members were of the opinion that no breach of the convention could be substantiated — decided

to send the case to the European Court. The main proceedings in this case will be held on May 26, 1986.

Chapter 11 deals with the material on which a personnel control is based, viz. the data to be found in the files of the Security Police. I here discuss which data is included in this register as well as which data may legally be handed out in personnel control matters. The question of which information may be included in the files of the Security Police is regulated by PCO, § 2 – a provision which has, since 1969, been claimed to prohibit the keeping of a so-called register of political opinion. According to § 2 of the PCO, "no material may be recorded solely on the basis that someone, through membership of an organization or by any other means, has expressed his or her political opinion". One might think that this provision should prevent the Security Police from systematically registering persons belonging to certain political organizations. This is, however, not the case. Already in SOU 1968:4, the report which led up to the enacting of PCO, it is noted that, in spite of the so-called opinion registration-rule persons belonging to certain organizations may be registered – namely for the reason of "an abstract risk" for subversive activity which is considered to be associated with such a membership. In the case, it is said, it is not the "opinion" which is the reason for registration, but the *abstract risk* of subversive activity. In my analysis of the provision and its application, I argue that "opinion" and "abstract risk for certain activity" are basically the same thing and that, as a result, the rule that forbids the registration of political opinion is empty of legal substance.

The more precise meaning of PCO § 2 was prescribed originally through special implementation regulations issued by the NPB. Since 1972, it is the Government which is responsible for the issuing of these implementation regulations. In 1972, the Government published public implementation regulations, but these have later been specified by top secret supplementary regulations. Therefore the basic material of my analysis can only be the public regulations. These indicated the following:

1. All persons who are members of or have expressed sympathy for organizations considered by the Government as terrorist organizations *must* be registered.

2. Furthermore, the security police may register persons who are members or sympathizers of political organisations which have, in their adopted program, stated the aim of violently transforming society. A condition here, however, is that the individual subject to registration must have shown by some sort of activity that he is prepared to live up to this program.

3. Finally, it is implied by PCO § 2, paragraph one, that the Security Police are also allowed to register the suspicion of a crime against the Penal Code or any other crime against national security.

The most important empirical material I have been able to collect as to which sort of information is recorded according to this provision is from a naturalization case. Because of the obligation of secrecy, I am unable to make this case public. But in my opinion the material of the case reveals the fact that a registration of political opinion is taking place. Poorly founded rumors are presented in a way which makes traditional political activity look like a conspiracy. My investigation can also present a memorandum, drawn up by the NPB/S, in which it is shown that registration in the files of the security police takes place for the most various reasons and with the most multifarious data from "particulars on completed trips, restaurant visits and meetings," to "economic conditions, kinship relations, social life, etc."

The second part of Chapter 11 deals with the type of information that may be handed over in personnel control matters. Those persons who are subject to control are divided into three groups. In the case of persons who have an appointment or are applying for one in a higher security class, i.e., a post or commission of trust which can be of special importance for national security, all information found in the file of the security police may be handed over. In the case of persons applying for or occupying a position or a commission of

trust in the lower security class, only certain, specific information may be handed over. In this case, it is a question of information as to whether a person has been sentenced for certain crimes which come under the Penal Code, primarily regarding national security as well as information to the effect that this person may be suspected of being prepared to participate in violent acts aiming at a transformation of the democratic constitution, or affecting the status of the country as an independent state.

In addition to these, there is a special regulation for certain types of appointments and commissions which are included in the lower security class — appointments and commissions of trust which I refer to as section 10 cases. This refers to positions of trust which imply guard duties, responsibility for supplies, treasuries or other monetary funds. In these cases, the National Police Board may even be allowed, in addition to that information which may always be handed over in case of security class 2, to hand over data which shows that the person controlled was sentenced for certain types of crimes which are of special relevance for the type of appointment or commission in question.

Chapter 12 deals with those authorities and companies allowed to request personnel control. PCO § 3 includes a list of such authorities and companies — at present, 55 to be exact. Although the Government, and even other authorities responsible in these matters, has proclaimed this list exhaustive, the results presented in my dissertation indicate that a very large number of authorities and even private companies, in addition to those listed in PCO § 3, have the right and the obligation to request personnel control. Altogether, the analysis shows that there probably are over 100 authorities which have the right to personnel control to which almost 1000 private companies can be added. In this chapter is shown that these companies and authorities, as a result of special provisions regarding governmental purchasing and regarding occupations of importance to national security, are required to sign a so-called SUA-agreement with the authorities having

personnel control rights. These SUA-agreements require that the company or respective authority shall make sure that all personnel who will be working with the security-classified operations are approved by the ordaining authorities (implying that the ordaining authority is the one which requests personnel control).

Chapter 13 discusses which appointments are security-classified. According to the provisions which were in force up to October 1, 1983, an appointment should be placed in the higher security class if it is of utmost importance to national security and in the lower security class in all other cases in which the position is important for national security. The number of security-classified posts is kept secret. However, I have completed a questionnaire inquiry aimed at, among other things, finding out the number of security-classified appointments. The result of this poll is presented in Chapter 13. Only 35 of 96 authorities answered this part of the questionnaire. Among these authorities, at least 17,100 appointments were security-classified, of which at least 4,500 were in the higher security class. Guided by information from the authorities which answered the questionnaire and by other information concerning the number of employed, etc., it has been possible to make an approximation of the number of security-classified appointments and commissions among all the authorities and companies having the right to personnel control. Accordingly, among the authorities and companies listed in PCO § 3, there are almost 50,000 posts placed in the security classes, of which 5,000 are in the higher security class. To this we must add the authorities and companies which are not listed in PCO § 3 which nevertheless engage in personnel control. In sum, my investigation reveals that at least 87,500 appointments and commissions are placed in security classes. Of these, at least 5,250 are placed in the higher security class. There are, in addition, at least 115,000 commissions of trust at the National Swedish Home Guard, persons in compulsory military service, etc., which also are subject to personnel control.

In 1983, the security class categorization was changed.

From then on, the security classification depend upon the extent to which the position in question requires contact with confidential information, important from the national point of security. The requirements for security classification now seem to be stricter than before. Yet, we have to see if the change will lead to a reduction of the number of security-classified appointments and commissions.

Chapter 14, the most extensive chapter in the dissertation, deals with the actual handling of a personnel control case. This can be schematically divided into three stages: (a) the employers's right and obligation to apply to the NPB for information from the police files, (b) the NPB's disposal of this application, and (c) the employer's reconsideration of the importance of this information for the case demanding personnel control. The idea is that the employer is required to carry out an independent evaluation of the received information, and the NPB's dealings with the personnel control is limited, in strictly formal terms, to assisting the authorities and companies, having the right to personnel control, with information from the files of the security police.

The chapter begins with an account of the employer's right and obligation to apply for personnel control. First of all, the authorities and companies having personnel control rights are required to apply for control previous to the assignment of a so-called security-classified post. In addition to this, the same authorities and companies are required, in certain cases, to demand a re-control of persons already employed. Finally, there are those cases I refer to as initiative cases. With this I mean cases in which the NPB, without separate application from the authority or company having personnel control rights, is required to consider handing over new information added to the files after the personnel control has taken place. One prerequisite for this is that the new information pertains to a person who, according to what is known to the NPB, occupies a security classified post. My investigation shows that the NPB lacks insight into which persons hold security-classified appointments or commissions.

When personnel control takes place at the initiative of the employer (as is obviously done in the greater number of cases), it is done on a special application form designed and issued by the NPB/S. When properly filled in, this form is sent to the NPB/S. No later than at the same time that this takes place, the authority/company is required to inform the person controlled that a personnel control has been applied for. When the security police has received the application for personnel control, the personnel control section or the section for industrial safety checks if the person controlled is registered in the NPB/S files. If such is the case, the matter should with some exceptions, be heard before the NPB board. The board decides whether communication should be taken with the person subject to personnel control and if the information, in part or as a whole, should be handed out. One of the most important results of my investigation is that the rule of communication in PCO § 13 has never been applied, at least with respect to the lower security class. I shall return to this below. If the personnel control concerns a person already employed, the authority/company applying for personnel control — earlier the director of the NPB respectively the NPB/S — as a rule must demand and hold discussions on the question with representatives from labor market organizations appointed by the Government. My investigation reveals that such discussions have only been held in one case.

When the information has been handed over, it is according to the PCO the employer alone who should make a decision on the case — i.e., decide whether the information will have any consequences for the appointment. In my investigation and analysis, I arrive at the conclusion that this independent reconsideration is to a large extent chimerical. It is not uncommon that the authority which is to make this independent decision in the question of employment, does not even know what information has been handed over.

A number of contradictions and inconsistencies in the Personnel Control Ordinance are brought out in the chapter

— from carelessness in the following the amendments of the ordinance to basic inconsistencies in the very construction of the system. The number of authorities and companies which are required, among other things by legal agreement(!), to subject their employees to personnel control greatly exceeds the number of authorities and companies having personnel control rights according to PCO § 3, in spite of the fact that this list is officially claimed to be exhaustive. According to PCO § 21 a, discussions are to be held with representatives of the labor market organizations, appointed by the Government, when information handed over in personnel control matters can be assessed to lead to radical changes in the controlled person's employment situation. As a result of an amendment to the ordinance in 1983, this requirement no longer includes private employees. The need for discussion with the representatives of the labor market organizations is at least as great here as in the other cases, which means that this exception seems completely irrational. A third example is PCO § 23 according to which the authority or company which has received information handed over in personnel control matters is required to return the handed-over documents to the NPB after making their decision. The authority is then not allowed to retain that material that serves as the foundation for a decision in a case which can be appealed under the right of Administrative Law. Because of these rules the authority finds itself in such a situation that if it follows the PCO, it breaks the provisions of the Administrative Law, and vice versa.

A great amount of space is dedicated to the question of the possibility of appeal in different types of decisions in personnel control matters. Special focus is put on the fact that an NPB decision to hand over information in these matters cannot be appealed since it is claimed that this decision does not interfere with the rights of the person subject to control.

I argue here that the Personnel Control Ordinance gives a misleading image of the decision procedure, and that the ap-

peal regulation as a whole should be changed so as to be brought into line with actual conditions. This would lead to a decisive improvement in the legal protection of the person controlled, at the same time as certain resultant changes would lead to a improved security system in personnel control practice as well.

In the dissertation's concluding section I tie together the results of the investigation which were presented in Parts II and III with "my" legal theory, founded in Critical Theory, developed in chapter three.

An important theme in the legal theory presented in this chapter is that the exercise of state power must be practiced in legal forms, if it is to be accepted by the citizens. The legal form instills a special legitimacy to the exercise of power, resulting in part from the fact that the legal system partly consists of norms which arise in everyday interpersonal practice and, accordingly, have only been codified by the legislator. Other components of the legal system can, so to say, act as parasites on these "self-generated" norms. In order to maintain its legitimacy, the legal system also must agree with certain basic principles which occupy a central position in public legal consciousness. The principle of communication — the principle that no one should be judged without being heard — is one such principle; the principle that a person should not be punished for his/her opinions but only for his/her deeds is another. But the question is to what extent these manifest contents of the legal system also penetrate practice. In general, citizens assume that the legal system also applied according to its manifest contents — i.e., the contents which are evident in the very wording of the law, plus certain other relevant interpretive information. It is only this imagined application, this "picture of reality", that can be subject to the citizen's acceptance. If the legal norms are applied in another way or is not applied at all, it will be converted into a false picture of reality, an ideology.

At the same time as the Personnel Control Ordinance was introduced, there existed strong public opinion against the per-

sonnel control system as it had worked until then. Through PCO, the earlier administrative system was transformed into a legal system, and in this legal system certain rules were introduced which had no counterpart in the secret letter of 1961 which had governed personnel control until 1969. The novelty of the PCO was primarily a "rule against the recording of political opinion" in PCO § 2 and a rule of communication which agreed with other administrative legislation in PCO § 13. The "opinion registration rule" was introduced by the Government on its own initiative — SOU 1968:4 had resisted the idea of a corresponding provision and was supported in this opinion to a large extent by the advisory bodies. Respecting the communication rule the situation seemed to be almost the opposite. In this case, the so-called parliamentary board had emphatically campaigned for the introduction of a far-reaching rule with this content, and they had also in this effort received wide support from both advisory bodies as well as from editorials in the mass media. The rule on communication which was introduced in the PCO seemed then, for people acquainted with the law, somewhat watered down compared to the board's recommendation — but it was nevertheless a rule about communication.

The very contents of the Personnel Control Ordinance were, in my opinion, a response to public opinion. The immediate background was then *not* a desire on the part of the Government to turn a secret administrative system into a legal and open system in order to have a better control and direction of the activities. This of course does not make the Personal Control Ordinance an ideology but it shows that personnel control is a controversial area in which there are attitudes and principles which are so strongly rooted in the public opinion that the Government is forced to respect them if it wants to retain the legitimacy of the system. The background shows that in this area there *may* be a need for an ideology. If those changes at the normative level caused by public opinion actually result in corresponding changes at the level of reality in the actual application of personnel

control, then public opinion has had the very effect it should have in an open democracy. But if the legal system is not applied according to its manifest contents and thus gives a misleading picture of how the personnel control system actually functions, then the Personnel Control Ordinance is an ideology in the sense this term is used in Critical Theory.

Already when I worked on my examination essay in which the PCO was dealt with more marginally, it seemed clear to me that if PCO § 13 was actually being applied according to its tenor, then, during those ten years the ordinance had been in force, at least some cases should have occurred in which persons subject to personnel control had publicly protested against the data handed over. There did not, however, seem to be any such cases. This fact promoted me already at the beginning of my dissertation work to suspect that PCO § 13 was not being applied.

But how is one able to prove or disprove a hypothesis that the rules of the law and the application do not correspond in a field in which the application as a whole is secret at least to the extent that it cannot be studied in documents available to the public and in which even greater sections of the rules of the law are secret? This is also a field in which there are no previous investigations in the usual sense of the word. The nature of the area necessitated the use of those unorthodox methods found in Critical Theory. With the use of these critical tools it was possible even in this difficult domain to disclose information about the condition of reality. The proceedings in the Leander case in particular (which is not only a trial between Leander and the Swedish State, but also a part of my investigation) have given information on the real state of affairs which would otherwise have been unobtainable. As a result of the Leander case, I have been able to show that the rule of communication in PCO § 13, in its older tenor, never has been applied at least as far as security class 2 are concerned. What the situation was regarding security class 1 I do not know, but I am not prepared

to simply believe the Government's words.

The Leander case has possibly also played a role in the by now almost three years old change in PCO § 13. This change itself is instructive in showing the ideological character of the Personnel Control Ordinance. The change gives the appearance of strengthening the right to communication, and this is precisely how it was presented. But the analysis made in Chapter 14 shows that there is no question of a change at all – in any case, no change which strengthens the right to communication. Now as before, the case in point is if a handing over of information could reveal the contents of the top secret implementation regulations for the Personnel Control Ordinance, and the answer to this question is, as before, decided by the NPB and the Government.

Some of the information which has come to light in other personnel control matters shows in a more immediate way that the rules of the law and its application do not correspond and that the PCO gives a misrepresentation of reality. But the information has also made possible a more thorough theoretical analysis of the whole Personnel Control Ordinance and its central structure. This analysis reveals contradictions and inconsistencies. I will briefly recapitulate here what I consider to be the most important results.

The non-existing application of PCO § 13 in its older tenor, as well as the illusionary changes made in PCO § 13, have already been discussed in this chapter. But the investigation also exposes various other unusual features pertaining to PCO § 13. The difference found earlier between the right to communication in security class 1 and in security class 2 has never been given any rational explanation. The only conceivable rational explanation concerns reasons of work efficiency. But this cannot be the real explanation, since communication in security class 2 did not occur even in a court procedure. The main reason now given against communication in personnel control matters, namely that the information applied for would expose the contents of the secret implementation regulations, is untenable. First of all, the possibility that applying the communica-

tion rule in personnel control matters could reveal contents of the secret implementation regulations, presupposes access to several different cases which then could be compared to each other. In any case, the risk must be considerably greater if one and the same person has access to the particulars of several cases. As has been shown, the Government, refuses to communicate with the person subject to personnel control, claiming that this would be a security risk. At the same time, the personnel control as a whole is based on a system which results in that the central leadership of a number of different authorities and companies gain access to information in a number of different personnel control cases. This system, of course, entails a much greater security risk than the risk in communicating with the person subject to personnel control. Secondly, the exact same, and even possibly more detailed, data that occurs in personnel control matters, and which in these matters are not to be handed over in consideration of the risk for exposure of the secret implementation regulations, are handed over in naturalization cases.

The problems with PCO § 13 can be understood furthermore, as another contradiction – this time a contradiction in the structure of the whole system of personnel control. The legal system is formulated in such a way that the NPB board's dealing with the case, the decision to hand over or not to hand over data on the person controlled, takes on the character of an administrative procedure without direct importance for that person, while the actual decision is in the hands of the employer. It is the employer who makes "the independent reconsideration". In my investigation, I have discussed a number of different conditions which question the claim that the employer is able to carry out any "independent reconsideration" at all, and I have argued that it is actually at the board level of the NPB that the final decisions are made. The formal structure of the PCO, which makes it seem that the NPB's decision to hand over data seems to be a decision having no direct legal consequences for the person controlled, is also difficult to associate with the fact that the

decision to hand over data is at the same time considered that important that it requires the participation of members of Parliament. Even more it can be referred to the Government for decision in the event of disagreement. It is also difficult to understand why so much importance was accorded PCO § 13, in the debate and the investigation which preceded the enforcement of the rule, if the decision of the NPB only is a formal one.

The applied formal basic structure entails important legal consequences for the person controlled: this person is not able to make an appeal — the motivation being that the person concerned is subject to a decision that does not concern his/her rights. He/she is instead advised to claim his/her rights within the framework of the labor law system. But even in this system, the secrecy which is attached to the handed over material is apparent. The result is that the normal guarantees of legal security are not applicable. The decision procedure as a whole then becomes incomprehensible and impossible to deal with. The authority which makes the decision which starts the whole process and which has all the important information at its disposal, can avoid responsibility by referring to the fact that another authority makes the final decision. The other authority — the employer — can also avoid responsibility by referring to a secrecy imposed from the outside, as well as to the fact that he does not himself know what information is involved.

I claim, therefore, that the central, controversial question in personnel control matters is and always has been which information is handed over, as well as its reliability and its relevance for the overall judgement of the controlled person being considered as a potential security risk. It is this question which always has been central to the debate and not the question of how the various employers later act on the basis of these data. As the personnel control system is constructed, this central question cannot be judicially examined since it cannot be considered pertinent to the rights of the individual.

The other legal guarantee which was introduced when per-

sonnel control was transformed into a legal system was the so-called rule against the registration of political opinion. As argued above, such information is still registered and it is still permitted to register, in accordance with the Government's implementation regulations, that the person controlled belongs to a certain political organization — the very thing public opinion turned against in its criticism of this "political opinion file". Continued registration is motivated by the claim that it is no longer the "opinion" which is recorded but the "abstract risk" of a crime against national security, which is associated with certain opinions. But "opinion" and "an abstract risk" for certain activity associated with a certain political opinion is basically the same thing. The reason for the political opinion files which have been maintained in different guises during different periods of time and in different social forms has always been the real or imagined risk that the opinion could lead to certain activities. This is what the recording of political opinion means and it is this which people generally refer to as a register of political opinion.

Thus the other novelty introduced with the PCO implies no real change. In fact, even the problem of the "political opinion file" itself is built into the basic structure of the personnel control system — viz., in the sense that the very basis of a personnel control is an *investigation file*. The file is constructed for this purpose and cannot then fulfill any general guarantees of legal security. When information from the file is later used as basic material for a decision in another system, namely that of a personnel control case which has tangible legal consequences for the individuals concerned, then the problem of the "political opinion file" must arise.

As noted before, the investigation has shown that there are great differences between norm and reality on other points as well. In conclusion then, I conclude that my investigation shows that the radical changes in the personnel control system which were carried out at the normative level in response to the pressure of public opinion do not reflect any corresponding changes in reality. But public opinion has since grown

silent. The differences between norm and application is so obvious that the only possible conclusion must be that the Personnel Control Ordinance functions primarily as an ideology. On this note, I close my investigation.

Correspondence to; Dennis Töllborg

Gothenburg Institute of Legal Science

University of Gothenburg

Vasagatan 3

S - 411 24 Göteborg

Sweden

Notapparat

KAPITEL 1. Inledning

- 1 Jfr den s k hermeneutiska cirkeln, eller *spiralen* som jag tycker är ett bättre bildspråk. Se Peter Hallberg, Litterär teori och stilistik s 173.
- 2 Jfr Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning s 395. Tidigare i samma arbete framhåller Strömholm att HD i NJA 1967 s 150 vidgat relevanta tolkningsdata vid tolkningen av lagtext. I målet hade HD, enligt Strömholm, framhållit ett tolkningsförslag formulerat av vederbörande riksdagsutskott som ett "auktoritativt motivuttalande", a a s 274. Även s 326.
- 3 Christensen, Ideologikritik contra dogmatik.
- 4 Hydén, Rättens samhälleliga funktioner s 26.
- 5 Jfr Aarnio, On legal reasoning s 316; "The scientific community largely represents the *conservative* way of thinking. . . Conservativeness is a *structural* factor in legal thinking. . ."
- 6 ". . . den dominerande klassen i ett samhälle (har därför) även intresse av att skapa ett "falskt medvetande" hos de icke-dominerande grupperna, hos den icke-dominerande klassen. Den förhärskande ideologin och den förhärskande vetenskapliga världsbilden är ofta den dominerande klassens eller gruppens instrument för upprätthållande av ett sådant "falskt medvetande". . . I varje klassamhälle finns m a o ett slags inre automatik som åtminstone i ett längre perspektiv tenderar att entydigt gynna den dominerande gruppen/klassen, d v s den som skapat systemet, den i vars intresse detta upprätthålls." Lars D Eriksson, Marxistisk teori och rättsvetenskap s 30 f. Eriksson preciserar strax en skillnad mellan den styrande och den härskande klassen, där den styrande klassen konstitueras genom utövandet av ekonomisk makt, a a s 42. Senare förklarar Eriksson, a a s 48, att "(d)et väsentliga m a o inte är *vem som styr utan vems intressen* som i det långa loppet *gynnas*."
- 7 Se Palmer/Pearce, Legal Discourse and State Power. Foucault and the Juridical Relation.
- 8 Jfr Bruuns metod i dennes avhandling Kollektivavtal och rättsideologi som också den bygger på en historisk analys.
- 9 Avdelningen kallas sedan den 1 juli 1985 för avdelningen för säkerhetsfrågor. I denna undersökning har förkortningen RPS/Säk bibehållits.
- 10 Vid RPS/Säk förs fyra diari; Ett SA-diarium som är öppet och i princip endast skall omfatta handlingar som ej är belagda med sekretess. I huvudsak är emellertid även handlingar var till detta diarium refererar sekretessbelagda jämlikt SekrL 5:1, jfr RÅ 1983 Ab 74. Vidare förs ett s k SH-diarium vilket i dess helhet är sekretessbelagt liksom det särskilda personalkontroll-diarium som alltsedan 1940-talet förs av personalkontrollroteln hos RPS/Säk, jfr RÅ ibid samt RPS/Säk SA 449-555-81. Slutligen förs ett särskilt diarium för kontakter med utländska systeror-

ganisationer, Jfr JuU 1980/81:33 s 7. (I RPS/Säk SA 449-359-81 uppger byråchef Höglund felaktigt att RPS/Säk endast för två diaries.)

För överbefälhavarens del anges att framställningar om personalkontroll i och för sig är allmänna handlingar men att dessa "icke (skall intas) i myndighets allmänna register", jfr TGK 740265 mom. 6. Blanketter för ansökan om personalkontroll vad det avser den högre skyddsklassen blir enligt bilaga till samma bestämmelser mom. 2.1 hemlig handling sedan det antecknats sökt/avsedd alternativt innehavd tjänst på den.

- 11 I de fall jag refererar till dessa bygger emellertid mina slutsatser just på diariesbeteckningen och ej på själva akten. Dessa har jag nämligen endast undantagsvis fått ta del av. I bilaga 7 återges som exempel en avfotografering av ett registerblad för just det s k SA-diariet.
- 12 Även känt som "Snickaren i Karlskrona", Europakommissionen Appl. No 9248/81.
- 13 "Vilken filosofi man *väljer* beror på hurdan människa man är", Fichte citerad ur Marc-Wogau, Filosofi genom tiderna. 1800-talet s 11. Min kursivering. Jfr även Eriksson, Ett surt regn kommer att falla s 15.
- 14 Orwell, Mitt framför näsan. Del II s 25.
- 15 Töllborg, Den svenska säkerhetspolisen samt SÄPO. Dess organisering.

KAPITEL 2. Kritisk teori

- 1 Connerton, Critical Sociology, s 22.
- 2 Jfr Lars Eriksson, Ett surt regn kommer att falla, s 17.
- 3 Horkheimer/Adorno, Upplysningens dialektik, s 175.
- 4 Held, Introduction to Critical Theory, s 32.
- 5 Marcuse, Soviet Marxism: A critical analysis, s 31.
- 6 Dvs utopi i Mannheimsk mening, m a o något uppnåbart.
- 7 Adorno, Introduction. Ur Frisby (ed), The Positive Dispute in German Sociology, s 43.
- 8 Adorno, Sociology and Empirical Research. Ur Frisby (ed), a a s 76.
- 9 Vilket medför att han, till skillnad från bl a Kuhn, förutsätter en kumulativ kunskapsproduktion.
- 10 Begreppet diskurs är att skilja från det mer allmänna begreppet diskussion. En diskurs förutsätter bl a ett gemensamt mål samt förmåga att sätta sig in i den andres ställe, dvs en genuin *vilja* att nå consensus. Därmed syftar också en diskurs ärligt och fullständigt uppriktigt från samtliga inblandades sida till att uppnå detta consensus. Diskursen *förutsätter* däremot ej att sådan consensus verkligen uppnås.
- 11 Habermas, Systematically Distorted Communication. Ur Connerton (ed), Critical Sociology, s 348 f.

- 12 Jfr Habermas i bl a Knowledge and Human Interests, s 217. Jfr även Held, Introduction to Critical Theory, s 328.
- 13 Som Gadamer skriver; ". . . the discovery of the true meaning of a text or work of art is never finished; it is in fact an infinite process." Gadamer, The Historicity of Understanding. Ur Connerton (ed), Critical Sociology, s 124.
- 14 Jfr Lars D Eriksson, Marxistisk teori och rättsvetenskap, särskilt s 119 ff.
- 15 Jfr bl a Habermas, Theory and Practice in a Scientific Civilization. Ur Connerton (ed) Critical Sociology, s 330 ff. Jfr även Held, Introduction to Critical Theory, s 331.
- 16 Held, ibid, s 333 ff.
- 17 Jfr Horkheimer/Adorno, Upplysningens dialektik, s 279; "Till sanningen hör. . . just att man själv ingår som aktivt subjekt. Man kan höra objektivt sanna satser uttalas, men man kan inte erfara deras sanning utan att samtidigt tänka och tänka vidare." Även a a, s 219; "För att spegla tinget sådant det är måste subjektet ge tinget mer tillbaka än det har mottagit av det. Subjektet rekonstruerar den yttre världen med hjälp av de intryck den gjort på subjektets sinnen; . . ."
- 18 Jfr Horkheimer/Adorno, ibid, s 14.
- 19 Marcuse, Filosofi og kritisk teori (Ur Kalleberg (red), Kritisk teori, s 75).
- 20 Jfr Habermas, Knowledge and Human Interests, särskilt s 196 & 211.
- 21 Ibid, s 308.
- 22 Habermas utvecklar skillnaden mellan dessa båda kunskapsintressen i Knowledge and Human Interests, s 176.
- 23 Feyerabend, Ned med metodologin.
- 24 Törnebohm, Vad är vetbart och vad är värt att veta (stencil).
- 25 Jfr rättsvetenskapen, där flera ledande företrädare under åren hävdat och alltjämt hävdar, rättsdogmatiken som den enda formen för bedrivande av rättsvetenskaplig forskning.
- 26 Horkheimer/Adorno, Upplysningens dialektik, s 23.
- 27 Adorno, Introduction. Ur Frisby (ed), The Positive Dispute in German Sociology, s 19.
- 28 Horkheimer, Eclipse of reason, s 182.
- 29 Held, Introduction to Critical Theory, s 184.
- 30 Jfr Held, ibid, s 191.
- 31 Radnitzky, Contemporary schools of metascience, s 15.
- 32 Myrdal, Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen.
- 33 Horkheimer, Traditional and Critical Theory. Postscript. Ur Connerton (ed) Critical Sociology, s 222 f.
- 34 Jfr Joachim Israel, Språkets dialektik och dialektikens språk.
- 35 Hegel, Ur Logiken; Om den dialektiska metoden. Ur Marc-Wogau Filosofi genom tiderna. 1800-talet, s 58.
- 36 Marcuse, Reason and revolution, s 147, där Marcuse, citerande Hegel, utvecklar denna tes; "Contradiction is the root of all

- movement and life, all reality is self-contradictory. Motion especially, external movement as well as self-movement, is nothing but 'existing contradiction'".
- 37 Jfr Bjurman i Efterskrift till Horkheimer/Adorno, Upplysningens dialektik, s 297.
 - 38 Marcuse, Den endimensionella människan, s 235.
 - 39 Ett exempel på lyckad sådan ideologikritisk forskning gavs vid ett seminarium i Lund våren 1981. Boel Flodgren presenterade då en uppsats – Arbetsdomstolen som rättsbildare – vari AD:s rättsskapande funktion behandlades. Flodgren hade därvidlag ingen kritik att rikta mot AD:s ledamöter, tvärtom ansåg hon denna funktion riktig och viktig, men ändå drog sig inte Johan Lind, då ordförande i AD, för att kalla uppsatsen "a kiss of death" rikad mot AD. Genom att Flodgren pekade på att domstolen i sin dömande verksamhet nödgades ta även utomrättsliga argument till sig, undergrävdes AD:s auktoritet såsom en opartisk myndighet som i sin verksamhet endast är bunden och påverkad av lagen.
 - 40 Huvudmålet måste vara att främja mänsklig emancipation. Om revolutionen misslyckas därvidlag så förråder den också sitt syfte och kan följdaktligen ej heller rättfärdigas som progressiv.
 - 41 Ideologikritiken och de förklaringsmodeller den försöker skapa kan endast verka genom en aktiv koppling till praxis. För vetenskapsmannen kan detta konkret innebära att han ikläder sig aktionsforskarens roll.

KAPITEL 3. Rätten som ideologi

- 1 Bruun, Kollektivavtal och rättsideologi, s 32 f.
- 2 ibid, s 34.
- 3 Hydén, Rättens samhällseliga funktioner, s 86.
- 4 Mathiesen, Makt och motmakt, s 48. Även Mathiesen, Rätt, samhälle och politisk handling, s 153.
- 5 Mathiesen, Makt och motmakt, s 112.
- 6 Hydén, Rättens samhällseliga funktioner, s 195.
- 7 Rylander, Perspektiv i rättsforskningen, s 44 ff.
- 8 ibid, s 48.
- 9 Lars D Eriksson, Marxistisk teori och rättsvetenskap, s 81. Jfr även Pasukanis, Almen retslaere og marxisme, s 34. "Lige så lidt kan man bestride den kendsgerning, at retten er en psykologisk oplevelse for menneskene, især i form av generelle principper eller normer. Men opgaven består jo slet ikke i at indrømme eller bestride eksistensen af en retsideologi (eller psykologi), men derimod i at føre bevis for, at retskategorierne ikke har nogen som helst betydning udover den ideologiske. Kun hvis dette bevis føres, kan vi anerkende, at den slutning, som professor Reissner drager, er uafviselig, nemlig at "en marxist kun kan studere retten som en underafdeling af artsbegrebet ideologi". I dette ord

"kun" ligger hele sagens kerne." Jfr även a a, s 92, "Juristernes "stat" står trots sin "ideologiske natur" i forbindelse med en objektiv virkelighed, ligesom den allermest fantastiske drøm trots alt bygger på virkeligheden."

- 10 Jfr Bruun, Kollektivavtal och rättsideologi, s 40; "Det individuella rättsmedvetandet är alltid "samhälleligt" eftersom det återspeglar den rättsliga formen för olika samhälleliga relationer och fenomen. Och den samhälleliga rättsideologin får alltid sin konkreta utformning via individuella subjekt." Även Lars D Eriksson, Marxistisk teori och rättsvetenskap, s 71; "Den marxistiska samhällsvetenskapen är — . . . —"relational", relationalistisk. Samhället existerar redan före människorna men det existerar endast genom deras verksamhet. Varje människa träder in i ett redan existerande samhälle, men detta samhälle finns till endast därför att det finns individer som genom sin verksamhet *reproducerar* och *transformerar* det. Samhället är ett system av strukturer, praktiker och konventioner som individerna reproducerar och transformerar, men som inte existerar utan dem. Samhället existerar alltså ingalunda utan medvetet mänskligt handlande, men det är heller inte endast en produkt av detta handlande. Man kan därför säga att samhället erbjuder de nödvändiga villkoren för intentionellt mänskligt handlande."
- 11 Bruun, Kollektivavtal och rättsideologi, s 43, refererande till Rottleuthner. Det här påståendet — att rätten skapar verklighetsbilder — finner vi implicit i en rad rättsvetenskapliga verk, alltifrån Pasukanis (ex: Almen retslaere og marxisme, s 45: "Normen som sådan, dvs dens logiske indhold, udledes enten direkte af allerede bestående forhold eller også udgør den, hvis den bliver givet som statslig lov, kun et symptom, hvor ud fra man med en vis sandsynlighed kan slutte, at der i den nærmeste fremtid vil opstå tilsvarende forhold.") till Strömholm (ex; Rätt, rättskällor och rättstillämpning, s 23: "De intellektuella "operationer" han (advokaten, DT) genomför, när han försöker bedöma fallet från rättslig synpunkt, skulle kanske kunna upplösas i följande led. Han utformar mer eller mindre precist medvetet för sig själv *en språklig beskrivning av händelseförloppet*").
- 12 RPS uttrycker själv detta krav i sitt informationsblad FAKTA I 1/September 1979 som uteslutande behandlar det svenska personalkontrollsystemet; "Personalkontrollen kan således till sin karaktär anses vara kontroversiell. Följdaktligen *måste* det finnas allmänt debatterade och *accepterade* regler om hur den skall fungera." (min kurs, DT). Jfr även SOU 1968:4 s 93 där den s k parlamentariska nämnden uttalade att "man bör eftersträva en permanent anordning för personalkontrollen, som skall kunna tillvinna sig den stora allmänhetens förtroende", varvid man senare, s 99, menade att nämndens förslag fyllde detta syfte. Just frivillighetsbegreppet är annars ett lika stort som gammalt filo-

sofiskt diskussionsämne. Det bär alldeles för långt att i detta sammanhang behandla och söka utveckla de filosofiska implikationerna av frivillighetsbegreppet. Istället åberopar jag den allmänna, oprecisa, rådande uppfattningen av begreppets innehåll ty denna bestämning är tillräcklig för att jag i detta sammanhang skall kunna använda frivillighetsbegreppet i syfte att åskådliggöra en teori *med andra poänger*. Här nöjer jag mig därför med att hänvisa till ett så gammalt och känt arbete som Malinowskis *Brott och bruk i ett primitivt samhälle*; "Det är ett faktum, att inget samhälle kan fungera effektivt, om inte lagarna efterlevs "villigt" och "spontant", " a a s 29. För den som kräver mer kan jag härutöver hänvisa till Talcott Parsons, som även han – enligt Stjernquist/Widerberg, *Introduktion i rättssociologi*, s 32 – förutsätter acceptans som bas för rättens funktionsduglighet. Jfr även ett såpass nytt arbete som Lars Eriksson, *Ett surt regn kommer att falla*, s 21 och 40.

- 13 Lars D Eriksson, *Marxistisk teori och rättsvetenskap*, s 45.
- 14 *ibid*, s 44 f. För Lars D Eriksson blir det då även möjligt att tala om "ideologisk makt", vilken kan bestämmas som "en klass möjlighet att påtvinga andra klasser sin uppfattning om produktionsförhållandenas rättvisa, om samhällets godhet osv. Den klass som har denna makt har *hegemonisk makt*, vilket betyder att den kan påtvinga andra klasser och grupper sin världsbild.", *ibid*, s 44 f. Kampen om hegemonin blir därför enligt Eriksson den avgörande kampen; ". . . (V)innandet av hegemoni innebär en process av disartikulering och reartikulering av existerande ideologiska föreställningar i samhället, (varför) den centrala politiska uppgiften inte mera (blir) vinnandet av kontroll över statsapparaten utan istället uppnåendet av hegemoni på samhällets alla olika nivåer. . . Samtidigt skiftar begreppet politisk makt innebörd; det innefattar inte i första hand makt över statsapparaten utan ideologisk makt över samhällets alla sektorer.", *ibid*, s 82.
- 15 Stjernquist/Widerberg, *Introduktion i rättssociologi*, s 35, framhåller det närmast som ett empiriskt faktum att lagstiftning utgör ett nödvändigt instrument för styrning av ett statssamhälle. "Staten", skriver Hydén på ett annat ställe i samma skrift (under rubriken *Miljöskyddslagstiftningens funktioner*) "har under alla tider använts för att förebygga konflikter som kan hota den existerande samhällsordningen. . . Med hjälp av lagstiftning kan man definiera problemen i förhållande till den juridiska ideologien och på det viset dölja de underliggande orsakerna.", s 1 f.
- 16 Lars D Eriksson, *Legalstrategins möjligheter*. (Oikeus nr 5/1975). Även i *Marxistisk teori och rättsvetenskap*. Artiklar.
- 17 Jfr Gregory, J Masell, *Law as an instrument of revolutionary change in a traditional milieu. The Case of Soviet Central Asia*, särskilt s 195. Ur Stjernquist/Widerberg, *Introduktion i rättssociologi*.
- 18 Frågan om vad som egentligen konstituerar makt har behandlats

av ett otal författare världen över, med Foucault som den kanske internationellt mest kände. Thomas Mathiesen har i bl a *Makt och motmakt* (se bl a s 32 f) tagit upp frågan och sökt artikulera förutsättningarna för "motmakt".

- 19 Hydén, Rättens samhälleliga funktioner, s 133 ff.
- 20 Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, s 376.
- 21 Mathiesen, Rätt, samhälle och politisk handling, s 101.
- 22 Jfr Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, s 374.
- 23 Hydén, Rättens samhälleliga funktioner, s 163.
- 24 Ibid, s 172, refererande till Althusser, Inledning till en teori om "ideologiska statsapparater".
- 25 Lars D Eriksson, Marxistisk teori och rättsvetenskap, s 133 f.
- 26 Jfr Lars Eriksson, Ett surt regn kommer att falla, s 83: "Jag undrar om dessa byråkrater och politiker som uttrycker sig så här, någonsin funderat över anledningen till att människor slutit sig samman i samhällen? Kan det ha varit av den anledningen att de från början känt behov av någon som tuktade dem, som trängde in i varje livsnerv med föreskrifter och dekret, som förvaltade deras arbete och deras avkomma? Eller kan det, ack ogudaktiga tanke, ha berott av att samhällssystemet kunde främja individernas försörjning och utveckling?"
- 27 Att makronivåns bilder är komplexa följer redan av sakens natur, jfr objektet som dynamiskt och ej statiskt.
- 28 Hydén/Stridbeck/Åström har i rapporten Rätten som administrativt instrument schematiskt sökt skilja ut tre olika typer av system för rättslig reglering; självreglerade, planerade och intervenerande system. I detta sammanhang använder de termen självgenererade, respektive självgenererande, normer i något annorlunda mening än den betydelse jag här ger begreppet.
- 29 "(L)agarnas allmänna karaktär och deras parlamentariska tillkomstprocess (gör) att rättsnormerna moraliskt rättfärdigas. Det som stadgas i lag uppfattas som rätt och riktigt pga att det är lag." Bruun, Kollektivavtal och rättsideologi, s 43, refererande till Rottleuthner, Probleme der marxistischen Rechtstheorie.
- 30 Den här interaktionen – verklighetens ständiga dialektik – är filosofiskt problematisk och svårutredd men kan ej bortses från eftersom den ständigt i de mest skiftande sammanhang gör sig påmind.
- 31 Strömholm, Den juridiska argumentationens relevanskriterier. I SvJT 1974, s 641 ff, s s 644. Jag vill i detta sammanhang även visa på Bruuns övertygande kritik av Vuorio och den analytiska lagpositivismen, Bruun, Kollektivavtal och rättsideologi, s 16 ff, s s 21: "Sålunda präglas hans forskning av en strävan att justifiera rättsdogmatiska ställningstaganden med "rent juridiska" argument, att transformera de rättspolitiska problemen till juridiska". Om det sista steget i den av Strömholm beskrivna modellen kan sägas vara ett försök att *kläda* beslutet i rättsliga termer, så kan ideologikritikerns uppgift – i diametral motsättning

till rättsdogmatikerna — sägas vara att åter *kläda av* beslutet dess rättsliga form, och därigenom söka framhäva de reella bevekelsegrunderna.

- 32 Idag är emellertid normerna i en allt mer omfattande utsträckning så öppna att denna rättsdogmatiska tolkning blir allt för oprecis för att kunna lämna tillräckligt entydiga svar.
- 33 Lars D Eriksson, Marxistisk teori och rättsvetenskap, s 116.

KAPITEL 4, Uppkomsten av en särskild säkerhetspolis

- 1 SOU 1948:7, s 9.
- 2 Ibid
- 3 Ibid.
- 4 Järbe, Polisen i Stockholm förr och nu, s 144.
- 5 SOU 1948:7, s 9.
- 6 Waldén, Den slutna världen, s 40.
- 7 Ibid, s 27 ff.
- 8 SOU 1948:7, s 265.
- 9 Ibid, s 9.
- 10 Ibid.
- 11 Järbe, Polisen i Stockholm förr och nu, s 144.
- 12 SOU 1948:7, s 9.
- 13 SOU 1935:8, s 304.
- 14 SOU 1948:7, s 9.
- 15 Ibid, s 10.
- 16 Ang. det militära inflytandet, se Kubu, Gustav Möllers hemliga polis, s 22.
- 17 SOU 1935:8, s 32ff.
- 18 SOU 1935:8, s 70. Även s 270.
- 19 Ibid, s 319.
- 20 Ibid.
- 21 Ibid.
- 22 Ibid, s 100. LSt i Norrbotten ansåg t o m att "Kommunismen borde över huvud taget icke tillåtas i landet", ibid, s 256.
- 23 JO 1936, s 252.
- 24 SOU 1935:8, s 320.
- 25 SOU 1948:7, s 10.
- 26 Ibid, s 441. Även s 11.
- 27 Ibid, s 10 f.
- 28 Ibid, s 11, refererande till försvarsstabens pro memoria.
- 29 I Svensk Polis, nr 8-9/1972, s 14 f, redogör Leche själv för turerna kring skapandet av den nya säkerhetspolisen. Jfr även FK 1964:29, s 50 samt Waldén, Den slutna världen, s 53.
- 30 Jfr FK 1943:22, s 14. Även första lagutskottet 1951:23, s 7 samt SOU 1948:7, s 12.
- 31 AK 1948:21, s 121.
- 32 RPS/Säk SA 449-737-81.
- 33 Säkerhetskungörelsens fjärde paragraf löd enligt Waldén, Den

slutna världen, s 53f, som följer; "Säkerhetschefen lyder omedelbart under Kungl Maj:t. Han har ansvaret för och ledningen av den allmänna säkerhetstjänsten inom hela riket. Därvid tillkommer det säkerhetschefen särskilt att med beaktande av de önskemål som angives av överbefälhavaren (chefen för försvarsstaben, därest högkvarteret icke är organiserat), och efter samråd med såväl denne som de myndigheter, inom vilkas ämbetsområde den verksamhet, som skall övervakas, faller, angiva huvudlinjerna för den allmänna säkerhetstjänstens utövande."

- 34 Den Allmänna Säkerhetstjänsten fick enligt Leif Björkman i Expressen den 30 maj 1972 detta namn just för att inte förväxlas med SJ:s katastroforganisation som kallades Säkerhetstjänsten.
- 35 SOU 1948:7, s 441 f.
- 36 Waldén, Den slutna världen, s 54.
- 37 SOU 1948:7, s 19.

KAPITEL 5. Den allmänna säkerhetstjänsten

- 1 Persson förklarade sedan Den Allmänna Säkerhetstjänstens verksamhet blivit allmänt känd att "Den s k åsiktskontrollen har emellertid väsentligen förestavats av humanitära och icke av politiska skäl.". SOU 1948:7, s 57.
- 2 Ibid, s 145.
- 3 Första Lagutskottet 1951:23, s 7 f.
- 4 Möjligen kallades hela Stockholmsavdelningen för sjätte roteln.
- 5 SOU 1948:7, s 237.
- 6 Detta är en osäker uppgift. En annan källa säger att säkerhetschefen, dvs Hallgren, fr o m den 1 januari 1943 övertog det direkta ansvaret för säkerhetspolisens centrala spaningsregister.
- 7 Statsutskottets utlåtande 1946:240, s 2. De verkliga kostnaderna redovisas nedan under avsnitt 5.2.1.
- 8 ändrad den 13 december 1940, den 21 mars 1941, den 4 juni 1943 och den 26 maj 1944.
- 9 Fil.dr. Leif Björkman i Expressen den 30 maj 1972.
- 10 SFS 1944:255.
- 11 SOU 1948:7, s 260.
- 12 De två andra breven utfärdades den 30 oktober 1942 och den 30 juni 1943.
- 13 SOU 1948:7, s 259 f.
- 14 Ibid, s 265.
- 15 Ibid, s 266.
- 16 Ibid, s 17.
- 17 Ibid, s 269.
- 18 Ibid.
- 19 Ibid, s 63.
- 20 Ibid, s 267.
- 21 Ibid, s 276.

- 22 Ibid.
- 23 Ibid, s 285.
- 24 Ibid, s 301.
- 25 Ibid, s 304.
- 26 Hallgren i cirkulärskrivelse den 20 februari 1943, SOU 1948:7, s 276.
- 27 "Grevinnan Posses verksamhet måste därför motarbetas", PM den 17 april 1940 från Hallgren till Möller, SOU 1948:7, s 270.
- 28 Hallgren i PM den 14 december 1942 till regeringen, SOU 1948:7, s 274.
- 29 SOU 1948:7, s 307.
- 30 Ibid, s 460.
- 31 Ibid, s 309.
- 32 Konstitutionsutskottets memorial 1945:24, s 3.
- 33 SOU 1948:7, s 455.
- 34 Ibid, s 306.
- 35 Ibid, s 268.
- 36 Ibid.
- 37 Ibid, s 281 f.
- 38 FK 1951:16, s 102.
- 39 Dagens Nyheter den 20 oktober 1947; Klarhet om 12 april: Hemliga tyska legationsorder gav polis och militär nattvak.
- 40 SOU 1948:7, s 285 ff.
- 41 Ibid, s 259.
- 42 Ibid, s 274.
- 43 Dagens Nyheter den 19 oktober 1947; 6.000 på svarta listor hos svensk spionpolis. Blixtnabb attack vid krig i Sverige.
- 44 SOU 1948:7, s 264.
- 45 Placeringen vid dessa arbetskompanier var enligt ett regeringsbeslut från 1985 att betrakta som åsiktsförföljelse, Riksdag & Departement 1985:23, s 7.
- 46 Jfr Protokoll vid riksdagens hemliga sammanträden, bl a FK den 16 juni 1942, s s 66, 71 & 80. Drygt 600 omhändertogs, Riksdag & Departement 1985:23, s 7.
- 47 SOU 1948:7, s 256. Jfr även Georg Branting som i Sandlerkommissionens rapport SOU 1948:7, s 451, påstår att det t o m fanns ett så långt utvecklat samarbete mellan Gestapo och den svenska säkerhetspolisen att ett par framstående gestapomän vid olika perioder var placerade i Stockholm. Branting hävdar vidare att detta samarbete var sanktionerat från högre ort.
- 48 SOU 1948:7, s 260 ff.
- 49 Som anförst under avsnitt 5.1.2. hade även socialstyrelsen, vid sidan av säkerhetspolisen, lagt upp ett graderat kartotek över utländska medborgare.
- 50 SOU 1948:7, s 64.
- 51 Ibid, s 275.
- 52 Ibid, s 279.
- 53 Ibid.

- 54 Konstitutionsutskottets memorial 1945:24, s 3.
- 55 SOU 1948:7, s 18.
- 56 SOU 1948:7, s 74 f. Enligt en ledare i Expressen den 2 juni 1945 påstod Undén, att dåvarande säkerhetschefen Hallgren hävdade att "en i brev eller telegram framlagd åsikt om oriktigheten av eller klander av landets åtgärder eller förhoppning om seger för visst land måste vittna om förefintligheten av åsikter och förhoppningar som icke stodo i överensstämmelse med vårt lands neutralitet. . . (D)ylika brev och telegram (stoppades därför) på UD:s ivriga inrådan." I bilaga återges två exempel på brev som stoppades.
- Som kuriosum kan framhållas att eftersom säkerhetspolisen under andra världskriget saknade personal som behärskade det japanska språket, så vidarebefordrades samtliga brev på detta språk utan vidare åtgärd. Brev adresserade till konungen, statsråden, överbefälhavaren och liknande myndighetspersoner kontrollerades ej liksom ej heller telefonsamtal eller telegram till och från dessa, SOU 1948:7, s 67.
- 57 SOU 1948:7, s 140.
- 58 Ibid, s 119.
- 59 Ibid, s 122.
- 60 Ibid, s 22.
- 61 Ibid, s 23.
- 62 FK 1951:16, s 102. Öhman hölls i fjorton dygn.
- 63 SOU 1948:7, s 242.
- 64 Ibid, s 425.
- 65 Ibid, s 180 ff.
- 66 Ibid, s 180. Det sammanlagda antalet gripanden där telefonkontroll enligt uppgift av säkerhetschefen torde ha spelat en direkt eller indirekt betydelse uppgår till 437, eller motsvarande knappt 23%, SOU 1948:7, s 179.
- 67 Ibid, s 185.
- 68 JO 1946, s 170.
- 69 Ibid, s 173. Jfr även motion AK 1943:308 där kommunisterna motionerade om att riksdagen måttte till regeringen hemställa om att regeringen utfärdade såpass stringenta tillämpningsföreskrifter till tvångsmedelslagen att det påstådda godtyckliga användandet av densamma skulle bringas att upphöra. Lagutskottet avstyrkte emellertid motionen, Första Lagutskottet 1943:35, s 5. Jfr även Första Lagutskottet 1944:25. Till saken hör att det vid tillfället för kommunisternas motion i och för sig redan fanns särskilda tillämpningsföreskrifter till tvångsmedelslagen med uppgift om bl a sekretess, jfr FK 1947:7, s 3 samt Konstitutionsutskottet 1942:10, s 6.
- 70 Strand i FK 1963:30, s 60. I FK 1964:29, s 43, anmärker fru Segerstedt-Wiberg i en kommentar till Strands uttalande att "samma behandling tillämpats också efter kriget".
- 71 MO 1943, s 225.

- 72 Ibid, s 212.
- 73 Ibid, s 213.
- 74 AD besvarade i ADD 1951:38 denna fråga nekande.
- 75 I en intervju den 26 januari 1945 för Stockholmstidningen fick Martin Lundqvist frågan om det hade "inträffat att säkerhetstjänsten fungerat som en "soliditetsbyrå" vid statliga och andra tjänstetillsättningar?" Lundqvist svarade att detta var hemligt, Stockholmstidningen den 26 januari 1945.
- 76 Jägerskiöld, Svensk Tjänstemannarätt I, s 569.
- 77 SOU 1943:5 med en 702 sidors bilaga med redogörelse för undersökning rörande polismäns anslutning till politiska ytterlighetsriktningar m m. Nämnda bilaga är emellertid sekretessbelagd, jfr SOU 1943:5, s 40 samt riksdagsprotokollet 1972:136, s 49.
- 78 SOU 1943:5, s 7.
- 79 Ibid, s 11.
- 80 Ibid, s 11 f.
- 81 Ibid, s 11.
- 82 SOU 1948:7, s 289. Jfr även särskilt yttrande av Branting, ibid, s 444 f.
- 83 SOU 1948:7, s 310.
- 84 MO 1943, s 208 ff.
- 85 Ibid, s 209 & 211 f. Jfr även JO 1945, s 174. Även syndikalister avskedades från militära anläggningar, enligt de militära myndigheterna dock ej för att de var organiserade syndikalister, ibid, s 175.
- 86 SOU 1948:7, s 291.
- 87 Hemligstämplat utdrag ur femtioårsprotokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 31 maj 1940. Protokollsutdrag undertecknat av Anders Lundstedt.
- 88 Jag känner inte till vad IFA står för. Det förefaller emellertid troligt att IFA-företagen motsvarade de företag som idag kallas SUA-företag, dvs de företag där myndighet lagt ut arbete på entreprenad och detta arbete av hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt.
- 89 Jag känner ej heller till vad förkortningen CM betecknar.
- 90 jfr avsnitt 5.2.1.
- 91 jfr avsnitt 5.2.1.
- 92 Martin Lundqvist medgav i en intervju för Stockholmstidningen den 26 januari 1945 att". . . det har förekommit att personer för att hämnas på någon annan angivit honom eller henne för spioneri. . . Men sådana simpla bevekelsegrunder upptäcks vanligen mycket snart."
- 93 SOU 1948:7, s 277 f.
- 94 Ibid, s 277.
- 95 SOU 1964:15, s 16. Regeringens bestämmelser kompletterades med generalorder och skrivelser från ÖB.
- 96 Konstitutionsutskottets memorial 1964:21, s 2.

- 97 Om det över huvud föredrogs för honom inför gripandet, jfr föregående not.
- 98 JO 1944, s 9.
- 99 FK 1943:5, s 18. I yttrandet instämde herrar Sandler och Brandt.
- 100 Återgiven i sammandrag i Prop. 1946:284, s 3 ff.
- 101 Statsutskottet 1946:240, s 2.
- 102 SOU 1948:7, s 478.

KAPITEL 6 . Statspolisens tredje avdelning som provisorium. Tiden 1945-1948

- 1 Jfr. Prop. 1946:285 samt 1946:284. Vid uppbyggnaden av den nya organisationen förklarade Stockholms stad att de ej var beredda att ensamma stå kostnaderna härför. Stadsfullmäktiges majoritet vägrade därför bevilja anslag. Som en följd härav utfärdades med stöd av dåvarande Polislagens § 14 åläggande å Stockholms stad att utanordna behövliga medel, Ledare; Polisens säkerhetstjänst, i Svenska Dagbladet den 20 februari 1946.
- 2 Tage Erlander i Veckojournalen nr 6/1945, s 16.
- 3 Inrikesminister Johansson i AK 1964:30, s 36.
- 4 "Kort uttryckt är praxis den att statspolisintendentens kanslihuskontakter i första hand tas med statsrådet eller statssekreteraren i inrikesdepartementet. Kontaktas statssekreteraren, så anmäler han i sin tur för inrikesministern de frågor som är av vikt och betydelse. Men som jag sade kan statspolisintendenten också vända sig till annat statsråd och självfallet till statsministern. Detta har framförallt gällt sådana departement, där man har egen säkerhetsavdelning, främst då försvarsdepartementet. Om en befattningshavare i annat departement är försvars- eller utrikesdepartementen varit berörd i någon säkerhetsfråga, så har intendenten alltid vänt sig till inrikesdepartementet. Han har inte då själv gått till det statsråd som haft ifrågavarande befattningshavare i sin tjänst, utan kontakten har skötts av inrikesministern eller statssekreteraren där." Inrikesminister Johansson i AK 1964:30, s 36.
- 5 JO 1973, s 498 f.
- 6 Prop. 1946:284, s 20.
- 7 Ibid, s 24.
- 8 Jfr Statsutskottet 1946:240.
- 9 FK 1946:29, s 42.
- 10 Ibid. Även AK 1955:15, s 61.
- 11 SOU 1948:7, s 278.
- 12 Ibid.
- 13 Expressen den 23 november 1952; Krigsårens hemliga "säkerhetspolis" lever ännu. Så arbetar säkerhetstjänsten. Björn Forslund; Avsked - Pappa läste Norrskensflamman, i Expressen den 25 november 1952. Ledare i Expressen den 15 januari 1953; De två bakslag.

- 14 ADD 1951:38.
- 15 SOU 1948:7, s 219.
- 16 SvJT 1946, s 478.
- 17 SOU 1948:7, s 219.
- 18 SvJT 1946, s 478.
- 19 JO 1947, s 167.
- 20 Ibid, s 166.
- 21 Jägerskiöld, Svensk Tjänstemannarätt I, s 570.
- 22 AK 1948:21, s 123.
- 23 JO 1947, s 165.
- 24 SOU 1964:15, s 16.
- 25 JO 1947, s 167 f.

KAPITEL 7. Statspolisens tredje avdelning som beständig organisation.
Tiden 1948 - 1965.

- 1 SOU 1968:4, s 58 f.
- 2 Sven Wedén; Säkerhetspolisen och rättssäkerheten, i Expressen den 2 januari 1973. Wedén var ledamot i den offentliga utredning som presenterade sina resultat i bl a SOU 1968:4. Jfr även RPS/Säk SA 449-737-81 varav framgår att regeringen "1948 i samband med vissa händelser i bl a Tjeckoslovakien" utfärdade nytt hemligt kungligt brev till statspolisintendenten angående registerverksamheten..
- 3 Prop. 1946:284, s 20.
- 4 Falkenstam, Polisen i arbete, s 10 f.
- 5 Första Lagutskottet 1946:49, s 3.
- 6 Jfr även Prop. 1946:285.
- 7 SFS 1952:189.
- 8 Waldén, Den slutna världen, s 76 ff.
- 9 Prop. 1946:284, s 21.
- 10 Waldén, Den slutna världen, s 86.
- 11 SOU 1964:15, s 15.
- 12 Expressen den 16 mars 1955; Väloorganiserat kontraspionage.
- 13 Prop. 1946:284, s 26.
- 14 Detta framgår indirekt av brev till mig, daterat den 5 juli 1982, från tidigare statspolisintendent Thulin. Thulin redogör i brevet bl a för samrådsnämndens uppgifter i personalkontrollärenden.
- 15 Prop. 1946:284, s 15 f.
- 16 Ibid, s 22.
- 17 FK 1963:30, s 52.
- 18 AK 1963:30, s 55, 58, 84 & 130, AK 1964:29, s 29 och AK 1964:30, s 14 och 39 f. Härutöver har överdirektör Göransson, professor Holmbäck samt advokat Gezelius medverkat i nämnden enligt tidigare statspolisintendent Thulin i brev till mig nämnt i not ovan.
- 19 FK 1963:30, s 53
- 20 AK 1963:30, s 130.

- 21 Brev från tidigare statspolisintendent Thulin till mig, nämnt ovan i not 14. Först genom samrådsnämnden skapades alltså ett organ som hade att avgöra om registrerade uppgifter skulle utlämnas i personalkontrollärende. Som framgått av avsnitt 6.1. var den s k bedömningsnämndens uppgifter något annorlunda bestämda.
- 22 700 kronor delat med 25 kronor per nämndledamot och sammanträdestillfälle.
- 23 Dåvarande statspolisintendent Thulin i brev till mig, jfr not 14.
- 24 AK 1964:29, s 80, där herr Gustafsson i Stockholm (s) påpekar för herr Larsson i Luttra att denne vid tolv olika tillfällen genom att delta i samrådsnämndens möten haft möjlighet att informera sig i Wennerströmaffären, nämligen den 23 oktober 1959, den 24 februari 1960, den 1 december 1960, den 26 januari 1961, den 24 maj 1961, den 1 november 1961, den 22 februari 1962, den 8 juni 1962, den 24 oktober 1962, den 7 mars 1963, den 15 mars 1963 och den 3 maj 1963.
- 25 FK 1964:29, s 51. Erlander hävdade att samrådsnämnden informerats i Wennerströmaffären den 1 november 1961, den 28 februari 1962, den 8 juni 1962, den 24 oktober 1962 samt den 7 och 15 mars 1963.
- 26 AK 1964:30, s 42.
- 27 FK 1963:30, s 69.
- 28 FK motion 1951:1 samt AK motion 1951:4.
- 29 Första Lagutskottet 1951:23.
- 30 FK 1951:16, s 100 ff.
- 31 AK 1951:16, s 96 f. De borgerliga partiernas argument kan jämföras med Per-Olof Hanssons (fp) indignerade protest sedan den kommunistiske riksdagsledamoten Lager antytt en politisk värdegemenskap mellan Wennerström och högerpartiet: " . . . herr Lager, som jag tyckte gjorde ett skrällande klavertramp med sitt försök att insinuera något slags djupare gemenskap mellan ett av de interpellierande partierna och överste Wennerström . . . Det är givetvis orimligt och osunt att dra in dylika ting i diskussionen." FK 1963:30, s 47.
- 32 AK 1951:16, s 100.
- 33 Sådant tillstånd beviljades regelmässigt efter begäran. Rådman Nordström, som hade att taga ställning till säkerhetspolisens framställning, ansåg det nämligen nödvändigt att "vara relativt frikostig i tillämpningen och inte uppställa allt för stora fordringar för att bevilja telefonkontroll". AK 1964:29, s 63.
- 34 JO 1976/77, s 322.
- 35 Gudrun Ryman: "Inte så lätt att tro att IB har avskaffat åsiktsregistreringen", i Dagens Nyheter den 17 mars 1974. Jfr även Tage Erlander i ett interpellationssvar till Ohlin i riksdagen april 1952, återgivet i och här citerat ur en informationsskrift om skydd mot spioneri och sabotage; "Jag är fullt medveten om att det i det enskilda fallet kan innebära en svår självövertvinnelse att polis-

anmäla någon, till vilken man har kamratliga, kollegiala, politiska eller andra relationer och som man misstänker för spioneri. Det är emellertid en medborgerlig plikt att medverka till att en sådan trafik avslöjas." Inspirerad av Erlanders ord avslutar författaren skriften med att ytterligare understryka vikten av att bevaka sina kollegor m fl, "En av andra världskrigets dyrköpta erfarenheter som besannats även under senare år (skriften är troligen författad 1962, DT) är att spioneri och sabotage inte utförs enbart av en främmande makts representanter utan även genom att det egna landets invånare för snöd vinnings skull eller driven av en mot landets intressen riktad ideologi, lånar sig till det simplaste av brott — landsförräderi. Alla lojala medborgare måste delta i kampen mot dessa element." Skriften heter Spioneri? Sabotage? och är författad av major Per Lindgren. Lindgren har varit underrättelseofficer och säkerhetschef vid militära och civila organisationer under ca fyrtio år, samt författat en rad populärvetenskapliga och facklitterära publikationer på temat spioneri och underrättelsetjänst, Häggman & Lindgren, Industrispionage i Sverige och utlandet, s 4.

36 AK 1951:16, s 98 f.

37 FK 1955:14, s 37 f.

38 Enligt Therborn, Vad gör den härskande klassen när den härskar, s 171, hände det vid denna tidsperiod vid upprepade tillfällen att övriga partiets delegater lämnade riksdagen då de kommunistiska ledamöterna talade.

39 AK 1957:20, s 14 f.

40 Ibid, s 12 f.

41 Statsutskottets utlåtande 1952:109, s 1 samt 1963:11, s 27.

42 Det syntes emellertid vara lätt att under nämnda tidsperiod bli fälld till ansvar för spioneri. Förutom det riksbekanta fallet - Enbom kan som exempel härpå nämnas den man vid namn Steen som 1955 dömdes till åtta månaders fängelse villkorligt; "Någon dag i juli 1954 hade Steen och dåvarande biträdande tjeckiske militärattachén i Stockholm på förslag av Steen företagit en segeltur i Göteborgs skärgård inom skyddsområdet för Älvsborgs fästning", AK 1957:20, s 10. I den lilla skriften Polisen i arbete, författad av Curt Falkenstam, återspeglas den i stort sett entydigt positiva bilden av säkerhetspolisen och dess arbete, varvid även dess inriktning framstår som, för författaren, fullständigt oproblematisht; "De avslöjanden (av spioner, DT) som gjorts visar emellertid, att vår spionpolis är mycket effektiv, djärv och uthållig.", s 16, och vidare "Det är denna avdelning av statspolisen (SP 3, DT) som har hand om jakten på spioner och sabotörer och *övriga politiska förbrytare*, som hotar rikets säkerhet.", s 11, min kursivering.

43 SOU 1964:15, SOU 1964:17 & SOU 1968:4.

44 SOU 1964:17, s 9.

45 SOU 1964:15, s 25. Som ett resultat av framförallt de brister i

säkerhetsskyddet som kom till daga i Wennerströmaffären utarbetade överbefälhavaren ett förslag till gemensam organisation för särskild personalkontroll och underrättelseverksamhet. Förslag till ny organisation framlades sedermera i Prop. 1965:66, varvid dep.chefen i huvudsak biträdde ÖB:s förslag, innebärande att en ny organisation, kallad IB, skulle inrättas och underställas chefen för försvarsstaben. Inhämtningen av säkerhetsunderrättelsetjänster lades under en särskild enhet, benämnd Enhet 03. Enhet 03 intresserade sig, vid sidan av RPS/Säk i i stor utsträckning för svenska medborgare. Verksamheten vid denna enhet upphörde omkring år 1970 efter påstötningar därom från RPS/Säk som ville ha ensamrätt på att få bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst av detta slag inom landet, SOU 1976:19, s 69. Jfr även *ibid*, s 103, refererande till försvarsutskottet 1973:25, s 11, vari riksdagen markerat att RPS/Säk skall ha ensamrätt på säkerhetsunderrättelse- och skyddsverksamhet avseende rikets *inre* säkerhet.

- 46 SOU 1964:17, s 17.
- 47 Telefonavlyssningen pågick fram till gripandet den 20 juni 1963, trots att man varje månad var tvungen inlämna en ny ansökan om tillstånd.
- 48 SOU 1964:17, s 18.
- 49 *Ibid*, s 19. Jfr även Konstitutionsutskottets memorial 1964:21, s 6. Försvarsministern förnekade senare i ett annat sammanhang att han skulle ha fällt det citerade yttrandet.
- 50 SOU 1964:17, s 37.
- 51 AK 1964:30, s 41 ff. Dåvarande statspolisintendent Thulin, som fått ta del av manuskriptet i denna del, protesterar mot min beskrivning; "Då Wennerström förflyttades från försvarsdepartementet till UD var det överenskommet mellan vederbörande departementschefer att detta skulle ske till verksamhet - jag vill minnas arkivverksamhet - som praktiskt taget bedömdes ofarlig. Detta hade jag säkerligen meddelat nämnden. Att förhållandena utvecklades på helt annat sätt är en annan sak.", personligt brev från Thulin till mig, daterat den 5 juli 1982.
- 52 AK 1964:30, s 14.
- 53 Inrikesminister Johansson i AK 1964:30, s 39 f. "(V)ad inrikesministern här citerade, det står jag helt för.", Ståhl i AK 1964:30, s 41.
- 54 Heckscher i AK 1964:29, s 73.
- 55 AK 1964:29, s 15 samt FK 1963:30, s 11 f.
- 56 FK 1963:30, s 51. Enligt dåvarande statsminister Erlander var det över huvud taget inte möjligt att avskeda Wennerström utan att samtidigt uppgge skälen, FK 1964:29, s 71.
- 57 Konstitutionsutskottet 1964:21, s 24.
- 58 Försvarsminister Andersson i FK 1963:30, s 3.
- 59 Lundberg (s) i AK 1963:30, s 44.
- 60 AK 1963:30, s 69; "Det är lätt att vara efterklok och säga, att

- han borde ha avkopplats från sina befattningar på ett tidigare stadium. Men, mina damer och herrar, vi lever ändå i ett rättssamhälle, och en av dess grundläggande principer är att "envar skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts", för att citera den europeiska konvention om de mänskliga rättigheterna, till vilken även vårt land anslutit sig. Jag skall medge att en sådan princip, då man har med förslagna brottslingar att göra, kan vara till förfång för samhället, men det är det pris vi måste betala." Jfr även AK 1964:29, s 114 f.
- 61 AK 1963:30, s 24. Jfr även Wachtmeister (h) i AK 1963:30, s 102.

KAPITEL 8. Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning.
Tiden 1965-1979.

- 1 Prop. 1962:148. FK 1962:34, s 28 & AK 1962:35, s 86.
- 2 AK 1962:35, s 69.
3. Justitieutskottet 1971:5, s 12.
- 4 JO 1973, s 50.
- 5 Thomas Waldén: Därför kan vi inte lita på Säpo:s "storstädning", i Aftonbladet den 25 februari 1970.
- 6 SOU 1976:19, s 86.
- 7 JO 1973, s 54.
- 8 Möjligen något senare. I december 1972 förklarade nämligen Lidbom att man just då höll på att se över organisationen.
- 9 Jfr SOU 1976:19, s 86 f.
- 10 Redan i SOU 1972:4, s s 105, förutspåddes att RPS/Säk för framtiden skulle få koncentrera allt mer arbete till skydd mot olika former av terroristhandlingar. Behov av förstärkningar förutspåddes också. Som framgår av avsnitt 9.3. har också den s k terroristroteln, B 44, växt till att bli den klart största roteln på hela säkerhetsavdelningen.
- 11 Konstitutionsutskottet 1978/79:30, s 34 samt intervju med f justitieministern Geijer våren 1978.
- 12 Dåvarande justitieminister Romanus i pressuttalande den 13 juni 1978, citerat ur Konstitutionsutskottet 1978/79:30, s 299.
- 13 Justitieutskottet 1973:6, s 3.
- 14 Dagens Nyheter den 10 april 1978; Säpo-chefen: Befogat att se över hur vi fungerar. Jfr även motion 1978/79:1753 av Maj-Britt Theorin (s) m fl där det hävdas att "(e)nligt uppgift får styrelsen i stort sett nöja sig med säpoledningens egna uppgifter".
- 15 Holmström. De har insyn i Säpos.s jobb – men bara en har kollat hemliga registret, i Expressen den 27 mars 1972.
- 16 Se t ex riksdagsprotokollet 1973.37, s 49 ff. Det närmaste en motivering någon kommit är följande uttalande av f d folkpartiledaren Sven Wedén, tillika ledamot i SOU 1968:4: "Det finns verkligen ingen anledning att släppa in kommunisterna i rikspolisstyrelsen.", Expressen den 2 januari 1973 under rubriken Säkerhetspolisen och rättssäkerheten.

- 17 Justitieutskottet 1979/80:3, s 3.
- 18 JO 1973, s 49.
- 19 (En mening utesluten)
- 20 (En mening utesluten)
- 21 (En mening utesluten)
- 22 I Ds Ju 1975:16 presenteras en sammanställning över antalet dömda för spioneri eller subsidiärt brott enligt BrB kap 19 för perioden 1965-72 och enligt korresponderande stadganden i SL för perioden 1940-1964.

1940: 40	1951: 1	1962: 1
1941:116	1952: 10	1963: 3
1942: 77	1953: 3	1964: 1
1943: 83	1954: 3	1965: 3
1944:116	1955: 8	1966: 1
1945: 53	1956: 1	1967: 1
1946: 21	1957: 11	1968: 0
1947: 2	1958: 2	1969: 0
1948: 4	1959: 1	1970: 0
1949: 2	1960: 2	1971: 3
1950: 3	1961: 3	1972: 2

- 23 TV-intervju med Holmér, citerad ur Aftonbladet den 29 augusti 1972.
- 24 Dagens Nyheter den 29 juni 1975; CUF misstänker Säpo: Är vi också avlyssnade?
- 25 Jfr riksdagsprotokollet 1975/76:13, s 129.
- 26 Karl-Erik Uhlin var vid tillfället kanslichef vid riksdagens ombudsmannaexpedition och hade tidigare arbetat som byråchef hos justitiekanslern. Han deltog vidare i utarbetandet av den JO-utredning om säkerhetspolisen som presenterades 1972 och som närmast var föranledd av avslöjandet att RPS/Säk haft personal närvarande vid 1972 års värnpliktsriksdag.
- 27 Uhlin, Säkerhetstjänst och personalkontroll, s 13. Även ibid, s 32.
- 28 JK dnr 1570-82-25. Telefonavlyssning är synnerligen arbetskrävande. Enligt Hans Holmér, intervjuad i Lunchebot den 10 juni 1984, krävs det sex dygnsarbetskrafter för en enda avlyssning.
- 29 "Frågan om överskottsinformation har inte medfört några problem på säkerhetsavdelningen. Man sparar den information som behövs för att pågående ärenden skall kunna följas upp. Eftersom utredningarna kan pågå under flera år kan det vara svårt att på ett tidigt stadium veta vilket material som man kan göra sig av med." JK dnr 1570-82-25.
- 30 Angående IB:s utlämnande av personuppgifter till utländska organisationer, se SOU 1976:19, s 113.
- 31 Jfr motion 12:41 till SAP:s kongress 1981.
- 32 Se t ex Per-Åke Sjögren: Nu försöker Carl Persson mörklägga Säpo-affären, i Aftonbladet den 16 juli 1977.

- 33 NJA II 1948, s 273.
- 34 JO 1978/79, s 45.
- 35 riksdagsprotokollet 1977/78:22, s 6.
- 36 JO 1978/79, s 47. Vid ett senare tillfälle, under år 1980, visade det sig att RPS/Säk, åter på uppdrag av västtyska säkerhetspolisen, spanade på svenska medborgare. Det rörde sig vid detta tillfälle om den internationellt kända Birgitta Wolf, chef för en större hjälporganisation för fångar som under de senaste trettio åren hjälpt mer än 5 000 fångar i bl a Sverige, Tyskland och Iran. I en intern pro memoria, riktad "Till samtliga utredningsgrupper", utpekas Wolf som en "känd sympatisör till Röda Armé-fraktionen (Baader-Meinhof-gruppen)". Wolf begärde först en privat ursäkt av byråchef Näss, men när hon inte fick det JO-anmälde hon händelsen, JO dnr 871/1980. Näss vägrade emellertid att ta tillbaka och förklarade i brev till JO att inga fel begåtts, se Anders Held, Här är Säpobrevet som kallar grevinnan terroristsympatisör, i Expressen den 31 augusti 1980. JO gav Näss stöd i dennes uppfattning, se Jan Mosander: Säpo kallade kvinna för terrorist-sympatisör – inget fel säger JO, i Aftonbladet den 23 oktober 1980.
- 37 Berntler. intervjuad av Göran Skytte i Arbetet den 17 april 1980: Han skärper sin attack mot Säpo.
- 38 Cecilia Steen-Johnson: Militärjuntan i Grekland fick information av Säpo, i Dagens Nyheter den 15 april 1980.
- 39 AK 1967:38, s 4.
- 40 AK 1966:38, s 92.
- 41 Cecilia Steen-Johnson: Militärjuntan i Grekland fick information av Säpo, i Dagens Nyheter den 15 april 1980.
- 42 Jag misstänker att Berntler i sitt exempel har den beryktade utvisningen av två japaner i gott minne. Landet B skulle då kunna vara Västtyskland och landet C Israel. Enligt RPS skulle ett brott på beskrivet sätt mot den s k tredjelandsprincipen leda till ett omedelbart upphörande av informationsutbytet. Samarbetet mellan olika länders säkerhetstjänster bygger nämligen på bilateral grund, Justitieutskottet 1980/81:33, s 27.
- 43 Jan Mosander: Säpo kallade kvinna terroristsympatisör – inget fel, säger JO i Aftonbladet den 23 oktober 1980.
- 44 Justitieutskottet 1979/80:3, s 11.
- 45 Första Lagutskottet 1967:59, s 1.
- 46 JO 1973, s 57.
- 47 Ibid, s 53.
- 48 Ibid, s 54.
- 49 Ibid.
- 50 JO 1973, s 53.
- 51 Justitieutskottet 1979/80:3, s 3.
- 52 I instruktionen från den 4 juni 1964 till RPS fastslogs att vad som finns stadgat om statspolisintendenten i tillämpliga delar även skulle gälla RPS eller den styrelsen förordnar.

- 53 Första Lagutskottet 1967:59, s 2.
- 54 SOU 1968:4, s 47.
- 55 Ibid, s 45 ff.
- 56 Ibid, s 101.
- 57 Ibid.
- 58 Ibid, s 48.
- 59 Ibid.
- 60 Ibid.
- 61 Ibid, s 47.
- 62 Ibid, s 47 f.
- 63 Ibid, s 49. Alltjämt skall viss försiktighet iakttagas när det gäller personalkontroll, jfr överbefälhavarens bestämmelser för personalkontroll TKG 740265, mom 7: "Beslut som föranletts av personalkontroll skall meddelas på sådant sätt att vederbörande inte utpekats samt omsättas så att beslutet inte väcker särskild uppmärksamhet." Jfr även mom 51: "Åtgärd med anledning av utförd personalkontroll vidtas så att de ej väcker uppmärksamhet eller menligt inverkar på den enskildes personliga förhållanden."
- 64 SOU 1964:15 & SOU 1964:17.
- 65 Rydenfeldt syftade då närmast på förhållandet att den dåvarande statsministern Tage Erlander själv under trettioalet varit medlem i Clarté.
- 66 Sven Rydenfeldt: Åsiktsfrihet och åsiktsbrott i Sverige i Dagens Nyheter den 6 maj 1966.
- 67 Björn Kumm: 300 000 svenskar registrerade hos säkerhetspolisen, i Aftonbladet den 19 juni 1966, återopande källa inom RPS/Säk. Jfr även AK 1966:38, s 52 samt ledare i Aftonbladet den 22 juni 1966: SÄPO:s hemligheter. I Prop. 1968:117, s 6, medger dåvarande justitieminister Kling indirekt att dessa uppgifter är korrekta: "Särskilt allvarligt är det att det har förekommit att uppgifter ur säkerhetspolisens register läckt ut och publicerats i pressen." Även det förhållandet att endast denna och ytterligare en artikel, även den publicerad i Aftonbladet, var fogad till akten med remissvar till SOU 1968:4 talar för att uppgiften är trovärdig. I nämnda proposition föreslog också regeringen att skyddet för hemliga uppgifter hos polisen skulle förstärkas så att särskild bestämmelse därom infördes i polisregisterlagen, sanktionerad med fängelse upp till ett år.
- 68 Enligt en ledare i Dagens Nyheter den 1 juni 1966 så filmade RPS/Säk, eller möjligen kriminalpolisen, ett Vietnammöte den 28 maj 1966. Jfr även såvitt avser modernare tid riksdagens snabbprotokoll 1985:147, s 12 f.
- 69 Dagens Nyheter den 19 oktober 1966; Forum vänster: Polis fotograferade valedelsutdelare. "Enligt uppgift av fil.dr. Sven Rydenfeldt och redaktör Jan-Erik Larsson fotograferades 18 september kommunistiska valedelsutdelare av säkerhetspolisen."
- 70 Förre justitieministern Lennart Geijer i en intervju av Jan Guillou och Göran Rosenberg; Lennart Geijer: Dags ompröva Säpos organisation, i Aftonbladet den 2 oktober 1977.

- 71 Erlander i Dagens Nyheter den 26 januari 1967; Erlander om Säpo: Vi har en utredning.
- 72 Dagens Nyheter den 13 januari 1968: Utlandsresenärer bokförs av Säpo.
- 73 Bo Jonsson: Läckas i Säpo, i Dagens Nyheter 6 december 1966.
- 74 Dagens Nyheter den 18 december 1966, Pressgrannar.
- 75 AK 1966:38, s 92.
- 76 I radioprogrammet Tidsspegeln framträdde i början av maj 1966 pastor Rune Pär Olofsson och berättade hur säkerhetspolisen framfört önskemål om att få tillgång till pastorsexpeditionens material för att komplettera sin förteckning över misstänkta kommunister med data om deras äkta makar och barn. Justitieminister Kling betecknade Olofssons berättelse som rena "rövarhistorien", AK 1966:38, s 96.
- 77 Expressen den 14 december 1966: Det här med Säpos hemliga register går i rena "barockstilen".
- 78 Enligt f kommissarien vid RPS/Säk Melker Berntler avstyrkte RPS/Säk ansökan om politisk asyl ifall den sökande varit medlem i ANC, Dagens Nyheter den 24 februari 1981: "Förhandling"= brottmålsförhör.
- 79 Däribland namn som Vilhelm Moberg, Tage Danielsson Bo Setterlind, Alice Lyttkens, Gun Kessle, Jan Myrdal, Olle Länsberg samt en rad andra skådespelare, professorer och fackliga ledare.
- 80 Dagens Nyheter den 26 januari 1967; Erlander om Säpo: Vi har en utredning.
- 81 SOU 1968:4.
- 82 Dagens Nyheter den 18 november 1966: Erlander till försvar för säkerhetsregister.
- 83 Redan i december 1966 hade justitieminister Kling besvarat en interpellation från C H Hermansson angående säkerhetspolisens register, SOU 1968:4, s 11.
- 84 AK 1967:47, s 88.
- 85 I en skrivelse till regeringen den 8 mars 1967 begärde Vilhelm Moberg, som var en av dem som särskilt engagerat sig i den pågående diskussionen om säkerhetspolisens register, att två hos säkerhetspolisen anställda tjänstemän skulle befrias från sin tystnadsplikt så de kunde verifiera påståendena om åsiktsregistrering. Regeringen besvarade framställan nekande. K G Michanek: Kling tackar nej till Vilhelm Moberg: "Regeringen kan inte be någon begå brott mot tystnadsplikten", i Expressen den 8 mars 1967.
- 86 K G Michanek; Kling i Publicistklubben i kväll: Så hamnar man i Säpos register, i Expressen den 7 mars 1967.
- 87 K G Michanek; Moskvadirigerad aktion mot SÄPO, i Expressen den 7 mars 1967. Jfr även antydningar i liknande riktning av Sven Wedén, ledamot av den parlamentariska kommitté som hade att utreda den fortsatta handläggningen av säkerhetsfrågor, i AK 1966.38, s 100, samt RPS' remissvar till SOU 1968.4, RPS SA 44/1968.

- 88 Nämnden presenterade aldrig något konkret förslag till författningstext.
- 89 SOU 1968:4, s 97.
- 90 FK 1964:29, s 39.
- 91 Ledare i Dagens Nyheter den 13 januari 1968; Säkerhetsrisker.
- 92 Ledare i Sydsvenska Dagbladet den 13 januari 1968; Säkerhetstjänsten frias.
- 93 FK 1964:29, s 9 & 33.
- 94 SOU 1968:4, s 59.
- 95 Ibid.
- 96 Ibid, s 62.
- 97 Ibid, s 65. Jfr vidare avsnitt 14.3.3 av vilket framgår att RPS' styrelse alltså låg långt in på sjuttiotalet begränsade sin prövning i utlämnandefrågan till att avgöra om de registrerade uppgifterna, sanna eller falska, var av den kvaliteten att de översteg den "tidsanpassade tröskel" RPS' styrelse in casu laborerade med.
- 98 SOU 1968:4, s 64.
- 99 Ibid, s 97.
- 100 Ibid.
- 101 Ibid.
- 102 Dagens Nyheter den 17 januari 1968; Kommunisterna kräver insyn i Säpomaterialet.
- 103 Diskussionerna kring vad som så småningom formaliserades i PKK § 2 avsåg alltså vad slags uppgifter RPS/Säk skulle ha rätt att inhämta för anteckning i det centrala registret. Beträffande det andra, mycket viktiga, ledet i personalkontrollärendet – frågan om utlämnande av de registrerade uppgifterna – fann nämnden i stort sett redan tillräckligt restriktiva regler gälla. De marginella förändringar nämnden föreslog begränsades därför väsentligen till att fortsättningsvis minst tre, mot det tidigare kravet på två, av de parlamentariska ledamöterna i RPS styrelse skulle delta i beslut om utlämnande av uppgift, SOU 1968:4, s 97.
- 104 Hans Holmér i intervju av Mats Orwin: Vi måste visa öppenhet. Hård kamp mot agenter, i Svenska Dagbladet den 25 januari 1971.
- 105 Uhlin hävdar i skriften Säkerhetstjänst och personalkontroll att säkerhetspolisen redan i augusti 1967 började med att lägga om registret till ADB. Detta arbete skulle enligt Uhlin i princip ha varit slutfört redan i mars 1971, varefter man jämligt övergångsbestämmelserna till PKK börjat gallra i registren, en gallring som i sin tur var slutförd sommaren 1971, a a s 23. Enligt JO 1973, s 57, var arbetet avslutat först under första halvåret 1972, medan Lidbom i riksdagen liksom Uhlin hävdade att arbetet avslutats ett år tidigare, riksdagsprotokollet 1972:136, s 38.
- 106 JO 1973, s 57. Jfr även Justitieutskottet 1972:4, s 7.
- 107 Datainspektionen dnr 24–1973.
- 108 Lidbom i riksdagsprotokollet 1972:136, s 38. Redan i april må-

- nad samma år hade Kristensson (m), sedermera ledamot i RPS styrelse, kunnat meddela riksdagens ledamöter att gallringen beräknades vara slutförd samma år, jfr riksdagsprotokollet 1971:71, s 106.
- 109 JO 1973, s 57. Enligt P O Eriksson; Året var 1969, i Expressen den 6 mars 1975 skulle de utgallrade uppgifterna förvaras av LO & SAF.
- 110 JK dnr 2962-77-21, s 6 samt riksdagsprotokollet 1978/79:131, s 113.
- 111 Riksdagsprotokollet 1978/79: 131, s 114.
- 112 Från 1969.
- 113 Fastställda av RPS styrelse i plenum den 17 december 1970, jfr JO 1973, s 52.
- 114 Carl-Eric Hedin i JO 1973, s 63.
- 115 Jag har begärt att få ta del av HT 16 i dess helhet, men RPS betraktar alltfjämt dessa bestämmelser som sekretessbelagda, RPS/Säk SA 449-208-80.
- 116 JO 1973, s 52 f.
- 117 Hans Holmér i intervju av Håkan Olander; Spioner går lösa i Sverige, i Aftonbladet den 20 maj 1971.
- 118 Gudrun Ryman; Dödsstöten, i Dagens Nyheter den 20 juni 1976. Ansvariga på Luftfartsverket beskrev de utlämnade uppgifterna som angivande att kvinnan "varit verksam inom extremistgrupper och sammanbodde med en utländsk man av tveksam vandel", JO 1973, s 496.
- 119 JO 1973, s 70 f.
- 120 Ibid, s 86.
- 121 Anders Andersson; Polisen ser allt med hemliga TV-kameror, i Expressen den 8 juni 1972.
- 122 Sivert Sidebo; Efter förbudet mot registrering – Säpo "noterar" åsikter, i Aftonbladet den 21 december 1974.
- 123 Rune Johansson; Säpo spelar in från TV för spaning, i Dagens Nyheter den 28 april 1977.
- 124 Enligt Hermansson (vpk) i riksdagsprotokollet 1972:53, s 17.
- 125 JO 1976/77, s 64. RPS/Säk samarbetar även med SAF genom SAF-organisationen Industrins försvarsbyrå, för vilken f avdelningschefen Per Gunnar Vinge numera är chef, riksdagsprotokollet 1973:74, s 15 f.
- 126 Även den stora arbetsmarknadskonflikten 1980 föranledde visst intresse från FST/Säk:s och RPS/Säk:s sida, RPS/Säk SA 059-589-80.
- 127 Radioprogrammet Öppen Kanal den 26 januari 1979.
- 128 JO 1973, s 69. Under rubriken Nytt bråk om Säpo; Blankett avslöjar politiska hemvisten, uppger Gösta Julin i Dagens Nyheter den 27 mars 1972 att i början av sjuttioalet genomfördes en generell personalkontroll av samtliga anställda inom totalförsvaret.
- 129 Arne Reberg; Olaglig registrering av toppmän inom försvaret.

Här är beviset, i Expressen den 26 mars 1972. Även JO 1973, s 69 f.

- 130 Säkerhetsmännen förstörde anteckningarna när de blev avslöjade, men vid förhör med JO har dessa rekonstruerats enligt följande exempel:

18	17	16	15	14	13	12	11
•	•		○	x	x	x	
36							
x							
54	55						
x	x						

Siffrorna avsåg numreringen av de deltagande värnpliktiga, vilka hade sina fasta platser i lokalen. Enligt de värnpliktiga skulle tecknen ha följande förklaring:

- värnpliktig organiserad i kommunistiska organisationer
- värnpliktig organiserad i socialdemokratiska organisationer
- X moderater eller andra försvarstroga

Säkerhetsmännen angav dock en annan teckenförklaring:

- söndertrasare av konferensen från onsdag (röd penna)
- deltagare som motionerat i rättsvårdsfrågor
- X deltagare som ingick i utskott 2
- / talare mot utskottets majoritetsförslag (röd penna)

A delegat tillhörande AMS

Hämtat ur riksdagsprotokollet 1972:53, s 10.

- 131 JO 1973, s 73.

- 132 Ibid, s 74.

- 133 TV-programmet Kvällsöppet den 23 mars 1972 enligt riksdagsprotokollet 1972:53, s 11.

- 134 Riksdagsprotokollet 1972:53, s 13.

- 135 Olof Frånstedt i JO 1973, s 74 f.

- 136 JO 1973, s 89.

- 137 Ibid, s 90.

- 138 Ibid, s 91.

- 139 Riksdagsprotokollet 1972:42, s 33.

- 140 Thomas Waldén; Lennart Geijer: Åsiktsregistret har rensats bort, i Aftonbladet den 25 februari 1970.

- 141 Riksdagsprotokollet 1972:42, s 33

- 142 Dahl/Engzell/Falkkloo/Svensson: "Storstädningen" i Säporegistrat skall kontrolleras, i Dagens Nyheter den 25 mars 1972.

- 143 Lars G Holmström: De har insyn i Säpos jobb – men bara en har kollat hemliga registret, i Expressen den 27 mars 1972. I en TV-intervju den 28 augusti samma år "avslöjade Holmér att SÄPO struntade i justitieministerns uppmaning tidigare i år att sluta registrera folk som kfml(r)-medlemmar för deras politiska åsikter. Holmér verkade anse att han själv förmår tolka lagen väl så bra som regering och riksdag", Stig Lundmark: Säpo-intervjun porträtt av en tjurskalle, i Expressen den 29 augusti 1972.

- 144 RPS/Säk SA 009-899-72.
- 145 Riksdagsprotokollet 1972:136, s 53.
- 146 Carl Persson vid invigningen av utställningen "Vår polis" i Borås. Citerat ur Dagens Nyheter den 9 september 1972; Rikspolis-
chefen: Extremistgrupper måste registreras.
- 147 Gösta Bohman: Säpo-beslut felaktigt, i Dagens Nyheter den 23
september 1972.
- 148 Riksdagsprotokollet 1972:136, s 67.
- 149 Ibid, s 62 f. Märkligt nog hade Kristensson bara ett halvår tidigare
deklarerat en motsatt åsikt: "För min personliga del menar jag att
det är helt klart att tillhörighet till en politisk organisation inte
i sig skall leda till registrering.", riksdagsprotokollet 1972:42,
s 32. I höstdebatten 1972:136 angrep Kristensson f ö även Lidbom
i tron att han överdrev personalkontrollens omfattning. Kristens-
son sade sig tro att "antalet skyddsklassade tjänster var mycket
litet i vårt land" – ja, hon trodde rent utav, sade hon, att "stats-
rådet (Lidbom, DT) fått detta om bakfoten", ibid, s 59. Sven
Wedén, som ju suttit med i SOU 1968:4, var väl medveten om
att antalet skyddsklassplacerade tjänster var högt: " . . . det är
nog rätt många", ibid, s 69.
- 150 Dagens Nyheter den 14 december 1972; Åtgärdsregister.
- 151 Dagens Nyheter den 2 mars 1973; Lucka i föreskrift om Säpo-
registret.
- 152 Anonym under fingerade namnet Federica Cendra Navines; Öppet
brev från en påstådd terrorist: Vi känner oss misstänkta av Säpo,
i Dagens Nyheter den 8 september 1977.
- 153 Dagens Eko den 14 januari 1981. Även Rekordmagasinet i TV 1
den 21 maj 1985, varvid framkom att listan 1984 kompletterats
med ytterligare en organisation: PKK, ett kurdiskt självständig-
hetsparti.
- 154 Dagens Nyheter den 2 mars 1973; Lucka i föreskrift om Säpo-
registret.
- 155 Mats Lundegård; Säpochefen: Rutinjobb. Ingen åsikt registrerad,
i Dagens Nyheter den 31 oktober 1975.
- 156 Tillämpningsföreskrifterna är daterade den 27 april 1973.
- 157 Dessa ersattes den 3 december 1981 av en förordning med vissa
bestämmelser om verksamheten vid RPS/Säk. Förordningen,
som är hemlig, trädde i kraft den 1 januari 1982, JuU 1981/
82:38, s 3.
- 158 JO 1973, s 84.
- 159 Ibid, s 85. Jfr även riksdagsprotokollet 1973:37, s 50 f.
- 160 JO 1973, s 86.
- 161 Ibid, s 86.
162. IB och dess verksamhet är behandlad i Peter Bratts bok "IB
och hotet mot vår säkerhet" samt i diverse nummer av tidskrif-
ten FIB/Kulturfront från 1973. Se även SOU 1976:19.
- 163 Gudrun Ryman: "IB:s register var tillgängliga för utländsk säker-
hetspolis", i Dagens Nyheter den 17 mars 1974.

- 164 JO 1975/76, Isacson hävdade vidare att framförallt RPS/Säk:s Göteborgsavdelning utnyttjat den f d IB-agenten Svante Winqvists register om enligt uppgift drygt 100.000 personer, en uppgift som emellertid senare förnekades av Holmér och som även Hjälmoth senare förnekat kännedom om, se Gudrun Ryman; "IB:s register var tillgängliga för utländsk säkerhetspolis", i Dagens Nyheter den 17 mars 1974, samt radioprogrammet Öppen Kanal den 26 januari 1979.
- 165 JO 1975/76, s 162 f.
- 166 Begäran om telefonavlyssning från RPS/Säk:s sida handläggs av en avdelning vid Stockholms tingsrätt. I samband med Wennerströmaffären diskuterades frågan om hur lätt det var för dåvarande säkerhetspolisen att få sådan framställan om telefonavlyssning villfaren. Curt Nordström, som vid tillfället i egenskap av rådman vid Stockholms rådhusrätt tog ställning till dylika framställningar från säkerhetspolisen, motiverade sin generösa inställning; "Då fråga är om (misstänkt) grovt spioneri måste i allmänhet anses att samhällets intresse att avslöja den spionverksamhet, som misstänkes pågå, är så stort att i jämförelse härmed den enskildes intresse att icke bli utsatt för telefonkontroll är att betrakta som ganska ringa.", SOU 1964:15, s 49 f.
- 167 Sven Öste; Geijer tar JK i örat: Politiska partier får inte avlyssnas, i Dagens Nyheter den 20 juni 1975.
- 168 JO 1976/77, s 51. Det är möjligt att bakgrunden härtill stod att finna i att KFML, som ett led i sitt stöd till PFLP, sände sjukvårdutbildad personal till palestinska flyktingläger.
- 169 JO 1976/77, s 56 och 81.
- 170 Ibid, s 81.
- 171 Lindqvist avlönades alltså med kommunala medel.
- 172 JK Ingvar Gullnäs verkade misstänka att det närmast var IB, eller en utlöpare av denna organisation, som tog initiativet till och genomförde det s k sjukhusspionaget, jfr Peter Bratt; IB fortsatte att spionera trots förbud, i Dagens Nyheter den 10 oktober 1983. Härför talar bl a det förhållandena att Svante Winqvist, den f d IB-agenten, var Lindqvists chef och att regeringen kallade ÖB och ej rikspolischefen till sig sedan affären avslutats. JK ville tränga djupare in i dessa frågor, och begärde därför ytterligare resurser. Regeringen tillät emellertid ej Gullnäs att fortsätta utredningen.
- 173 JO 1975/76, s 42 f.
- 174 Ibid, s 73.
- 175 Riksdagsprotokollet 1975/76:13, s 127, där Geijer bl a slår fast som naturligt att offentliga myndigheter bistår RPS/Säk med sådan information som säkerhetspolisen behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.
- 176 JO 1975/76, s 88 f.
- 177 Ibid, s 88. 1980 intresserade sig RPS/Säk för vad man beskrev

- som polsk infiltration m m vid Malmö sjukvårdsförvaltning, RPS/Säk SA 159-130-80, SH 206-80.
- 178 Däremot ledde den s k IB-affären till en rad författningsändringar i annan lagstiftning.
 - 179 Nilsson/Andersson; Mikael Frykstrand, Säkerhetsrisk, samt Börge Nilsson; Länsstyrelsen: Vi visste var han stod politiskt. Även Börge Nilsson; Försvarsministern i VN-intervju: Fallet Frykstrand måste undersökas. Samtliga artiklar i Värnpliktsnytt nr 4/1983.
 - 180 Stephen Lindholm; Mikael. 22, vpl, åsiktsregistrerad, i Aftonbladet den 27 februari 1983.
 - 181 Melker Berntler; "Säpos spaning ofta helt meningslös", i Arbetaren nr 9/1980. Förste byråsekreterare Allan Hansson vid säkerhetskontoret på Televerkets centralförvaltning menar dock att det knappast är troligt att någon registrerats i säkerhetspolisens register enbart på den grunden att vederbörande är medlem i visst politiskt parti; "Vi har aldrig sett att någon anses som en säkerhetsrisk bara för att han tillhör en viss organisation. . . Det kan jag säga på grundval av de uppgifter vi får ut." Intervju av Cecilia Steen-Johnsson i Dagens Nyheter den 6 december 1978; Säkerhetsman på televerket: JK slätar över i säpoutredning.

KAPITEL 9. Dagens svenska säkerhetspolis

- 1 DsJu 1979:18 och DsJu 1980:2.
- 2 Ibid, s 23.
- 3 Ibid, s 30.
- 4 Ibid, s 93.
- 5 Ibid, s 91.
- 6 Ibid, s 118.
- 7 Ibid, s 12.
- 8 Ibid, s 13. Överstelöjtnant Lennart Borg från ÖB uppgav också i vittnesmål i AD i det s k Sandbergfallet (huvudförhandling 14 januari 1986, dom 12 mars 1986) att det finns ett mycket nära samarbete mellan ÖB och RPS/Säk i säkerhetsskyddsärenden. Försvarets radioanstalt har som bekant till uppgift att utöva underrättelseverksamhet riktad mot telesändningar. Resultatet som därvidlag inhämtas och som är av särskild betydelse för RPS/Säk:s verksamhet skall delges rikspolischefen, SOU 1976:19, s 67. Jfr även ibid s 79 och 87 varav framgår att ca 2/3 av de ca 1.500 årliga rapporter som utgör underlaget för den bearbetning av säkerhetsunderrättelsematerial som bedrivs av RPS/Säk härrör från militära källor. Jfr även s 104 och 116. Däremot har IB och andra militära organ tillgång till RPS/Säk:s register endast i den utsträckning som PKK så medger, ibid s 140.
- 9 Göran Lindblå; Vad skall du göra åt skandalerna, Säpo-chefen?, i Aftonbladet den 25 mars 1979.
- 10 JuU 1979/80:3, s 8. Jfr även Falkenstam, Polisernas krig, s 214, där Falkenstam hävdar att "numera rader av högt kvalificerade specialister (svarar). . . för att Säpos folk får en god, nyanserad

och objektiv bas för sina bedömningar, ett perspektiv i vidvinkel över sitt arbetsfält.”

- 11 DS Ju 1979:18, s 13.
- 12 Ds Ju 1980:2, s 14 f och s 18.
- 13 Jfr RPS/Säk SA 709-740-80, SH 1376-80.
- 14 Ds Ju 1980:2, s 7 f.
- 15 RPS/Säk SA 249-1321-79. Punkten j. är ej med i instruktionen.
- 16 Ds Ju 1980:2, s 8 ff.
- 17 Ibid, s 27.
- 18 Ibid, s 12.
- 19 Hjälmsroth i intervju av Tomas Larsson; Säpo:s chef gillar jobbet och – 007, i Helg-Extra den 31 oktober 1980.
- 20 RPS/Säk SA 709-740-80, SH 1376-80.
- 21 Falkenstam, Polisernas krig, s 213.
- 22 Brev från RPS/Säk till regeringen den 26 februari 1979, dnr saknas.
- 23 Cit. ur JuU 1979/80:3, s 9.
- 24 Ds Ju 1979:18, s 14.
- 25 Justitieutskottet 1979/80:3, s 12. JK besöker RPS/Säk minst en gång varje år, medan JO gör sina inspektionsbesök in casu. Mellan 1969 och 1984 har JO mottagit sammanlagt åtta klagomål rörande personalkontrollärende. I tre av dessa ansågs det ej nödvändigt att vidtaga några åtgärder. ”Four cases concerned complaints of a general nature by notorious complainants.” Report of the Commission p 38, Europakommissionen Appl. No 9248/81. Leander against Sweden. Det sista ärendet rörde personalkontroll av en SIF-medlem anställd vid L M Ericsson i Mölndal. Fallet är refererat på flera ställen i avhandlingen. Justitieutskottet har besökt RPS/Säk vid åtminstone tre tillfällen; våren 1977, hösten 1979 och våren 1980. Våren 1982 höll justitieutskottet en hearing med bl a avdelningschef Hjälmsroth.
- 26 Åke Polstam (c), ledamot i justitieutskottet, i Riksdagsprotokollet 1979/80:44, s 73. Härutöver övervägde RPS, på sätt som föreslogs i prop. 1980/81:13, att löpande informera länspolischeferna om uppgifter som inhämtats i distriktet och som avsågs införas i RPS/Säk:s register, JuU 1980/81: 33, s 25.
- 27 KU 1978/79:30, s 299.
- 28 Riksdagsprotokollet 1978/79:97, s 61 samt det i not 22 nämnda brevet från RPS/Säk till regeringen.
- 29 JuU 1979/80:3, s 8.
- 30 Ds Ju 1979:18, s 9.
- 31 JuU 1979/80:3, s 3.
- 32 Jag har begärt att med stöd av SekrL 15:11 få en beskrivning av bl a vilka typer av uppgifter som RPS/Säk genom sitt register har tillgång till. Detta har, bortsett från en beskrivning enligt SekrL 15:11, p 5-7, ej bifallits.
- 33 RPS/Säk SA 449-737-81.
- 34 JK dnr 1570-82-25.

- 35 Endast avdelningschef Hjälmsroth och rikspolischefen har, enligt Hjälmsroth, full insyn i säkerhetsorganisationen, Tomas Larsson; Säpo:s chef gillar jobbet och – 007, i Helg-Extra den 31 oktober 1980. Jfr även Ulf Elving; Han lägger ut nät för både fisk och spioner, i Expressen den 2 maj 1979.
- 36 JuU 1979/80:3, s 4.
- 37 FAKTA J 6, oktober 1979, utgiven av RPS informationsenhet.
- 38 Det finns åtminstone sex polisintendenter anställda vid RPS/Säk. I det s k SA-diariet redovisas dessa under beteckningarna Pint K, Pint A 20, Pint A 30, Pint B 40, Pint B 50 och Pint t ff, jfr RPS/Säk SA 171-448-79.
- 39 Ungefärlig beskrivning av arbetsområdena.
- 40 Denna rotel för sedan femtiotalet, enligt rotelchef Holmblad, ett eget diarium enligt vad denne uppgivit till mig vid en intervju den 3 augusti 1982. Jag har bett att få ta del av detta, i syfte att få uppgift om antalet personalkontrollärenden varje år, men nekats detta med motivering att diariet innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller enligt SekrL 5:1, RPS/Säk SA 449-737-81.
- 41 FST/Säk och RPS/Säk har, av naturliga skäl, ett visst samarbete. Som exempel kan nämnas att FST/Säk "lånar" personal från RPS/Säk, RPS/Säk SA 244-812-79 och SH 2486-79, och att FST/Säk meddelar RPS/Säk om försvarsanställdas kontakter med utländska medborgare, RPS/Säk SA 248-1253-79 och SH 3406-79. Rotel A 24 har också en särskild militärassistent knuten till roteln.
- 42 Signalspaningssektionen?
- 43 Teknisk rotel?
- 44 Jfr JK dnr 1570-82-25.
- 45 Osäker rubricering.
- 46 Jag är något tveksam rörande dessa rotlars arbetsområden.
- 47 Enligt Hjälmsroth finns det en speciell rotel som bevakar Sovjet-spionage. Däremot saknas det en motsvarande med inriktning särskilt på spionage från USA:s sida, Hjälmsroth i radioprogrammet Öppen kanal den 26 januari 1979.
- 48 Stockholmssektionen är helt integrerad med den centrala ledningen, JuU 1979/80:3, s 3 samt FAP 403:3, mom 1.4.
- 49 Uhlin, Säkerhetstjänst och personalkontroll, s 6.
- 50 "Med rikets säkerhet avses såväl den inre säkerheten för statsskikkets bestånd, som den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende.", FAP 403:3, mom 3.1.
- 51 FAP 403:3, bilaga 1, mom C.1. Enligt dåvarande rättschef på justitiedepartementet Hans Corell är det "against such organisations that the whole security police operations is engaged", Corell vid hearingen i Leander-målet den 10 oktober 1983, Europakommissionen Appl. No. 9248/81.
- 52 FAP 403:3, bilaga 1, mom. C.2.2.
- 53 Ibid, mom. C.2.1.
- 54 Ibid, mom. C.3.

- 55 SOU 1976:19, s 83, där utredningen citerar ur militära nomenklaturen (NomenK).
- 56 Ibid, s 84.
- 57 FAP 403:3, mom. 1.7.
- 58 Jfr JuU 1980/81:33, s 26.

AVDELNING III. PERSONALKONTROLL.

- 1 Såsom kvalificerat hemliga handlingar klassificeras handlingar av synnerlig vikt för rikets säkerhet.
- 2 Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, s 397.
- 3 JO 1984/85, s 156.

KAPITEL 10. Leanderfallet.

- 1 Radio Blekinge Sändning pågår, den 31 oktober 1979. Även i Töllborg, Att dömas ohörd, s 54.
- 2 Chefen för marinen, CM beteckning SÄK 901 beslut daterat den 3 oktober 1979.
- 3 Försvarsdepartementet dnr 2449/79, H 165/79.
- 4 Angående betydelsen av "admissible"-beslut, Fribergh, Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, s 51 ff.

KAPITEL 11. Personalkontrollmaterialet

- 1 I skriften Säkerhetstjänst och personalkontroll försöker Karl-Erik Uhlin bestämma innehållet i PKK § 2 genom en omvänd, och som jag menar felaktig, analys (jfr även JO 1973, s 52). Efter att ha återgivit PKK § 2 i dess lydelse 1972 anför han följande: "De nu återgivna stadgarna är de direkta föreskrifterna om vad som får föras in i säkerhetspolisens register. Ytterligare upplysningar i saken kan emellertid inhämtas genom föreskrifterna om vad som får lämnas ut ur registret i personalkontrollärenden. *Får en uppgift lämnas ut måste den också rimligen ha fått föras in.* Bestämmelserna om utlämnande av registeruppgifter i personalkontrollärenden finns i 8-10 §§ personalkontrollkungörelsen. 8 § och 10 § är här inte av intresse. Den förra stadgar att i vissa fall får varje uppgift ur polisregister över lag lämnas ut. Den senare rör enbart uppgifter ur det vanliga polisregistret, dvs uppgifter om andra brott än de som hänföras till brott mot rikets säkerhet. 9 § åter, som gäller för flertalet personalkontrollärenden, stadgar vissa inskränkningar i vad som får utlämnas ur säkerhetspolisens register." (a a s 15, min kursivering). Härefter återger Uhlin PKK § 9 varefter han konkluderar i följande; "*Mot bakgrund härav måste – om paragrafernas innehåll skall få ett logiskt sammanhang – uttrycket "på annat sätt" i 2 § ges den innebörden, att om någon ger uttryck åt sin politiska uppfattning på sådant sätt att han blir att bedöma som säkerhetsrisk får anteckning ske.*"

Alltså; anteckning får inte göras enbart av det skälet att någon tillhör en politisk organisation; inte heller om någon på annat sätt ger uttryck för politisk uppfattning under förutsättning att handlandet ej innefattar brott av ovan angivet slag eller försök eller förberedelse därtill eller att det medför att vederbörande blir att bedöma som en säkerhetsrisk." (a a s 16). Uhlins analys är felaktig av två skäl. För det första kan man i en sådan analys ej välja att enbart ta hänsyn till ett av tre stadganden som behandlar utlämnandefrågan; jämlikt PKK § 8 får, som Uhlin i och för sig också påpekar men bortser från i sitt fortsatta resonemang, "varje uppgift som är tillgänglig i polisregister" lämnas ut. PKK § 8 skulle vara innehållslös om PKK § 9 var helt styrande för vilka uppgifter som får föras in. I en analys av det här slaget kan man inte *förutsätta* att ett centralt stadgande är tomt och innehållslöst. Även PKK § 8 måste tillmätas vederbörlig betydelse. Eftersom detta stadgande tillåter att varje uppgift som säkerhetspolisens har registrerad får lämnas ut måste slutsatsen bli att det ej går att analysera fram några ytterligare begränsningar i säkerhetspolisens registreringsrätt ur PKK:s utlämnanderegler. Av dessa kan vi endast dra den slutsatsen att de uppgifter som får utlämnas i vart fall får registreras, men därav kan vi inte dra några som helst slutsatser om var de yttre gränserna för registrering går. En slutsats kan möjligen dras. Eftersom PKK § 8 uttryckligen tillåter RPS/Säk att lämna ut även andra uppgifter än de som nämns i PKK § § 9 och 10 måste det finnas uppgifter som får registreras men som inte får lämnas ut enligt PKK § 9. Den slutsats som kan dras är alltså den omvända jämfört med den slutsats Uhlin drar. Det andra "misstag" Uhlin gör är att han helt bortser från att säkerhetspolisens register *primärt* är spaningsregister och ej belastningsregister. Uppgifter ur detta register kan komma att utlämnas i personalkontrollärende, men registret är *ej* i första hand upprättat för att tjäna detta syfte. Registreringsgrunderna för ett spaningsregister kan inte fylla samma krav på stringens och säkerhet som registreringsgrunderna för ett belastningsregister. Enligt min uppfattning är f ö just detta förhållande att personalkontroll sker mot ett register primärt upprättat för att fylla ett helt annat syfte en av de grundläggande orsakerna till de ständiga problem och diskussioner som uppstår i samband med personalkontroll.

2 Jfr JO, citerad ur SOU 1976:19, s 39.

3 I Datainspektionens beslut den 4 juni 1975, dnr 24-73, var bl a de av RPS/Säk förda registren föremål för tillståndsprövning. Eftersom regeringen beslutat om inrättandet och förandet av dessa register medelst ADB föranledde RPS anmälan ingen särskild åtgärd från Datainspektionen.

4 RÅ 1982 Ab 342 samt ref 2:68.

5 Jfr även RÅ 1983 Ab 113.

6 I ett annat ärende, RÅ 1983 Ab 158, biföll Regeringsrätten besvären från en person som i uppgivet vetenskapligt syfte begärt

att få ta del av allmänna handlingar förvarade av RPS rörande 18 namngivna personer. Syftet med undersökningen uppgavs vara att följa upp vad som hänt de namngivna personerna sedan de lämnat viss skola.

- 7 Se särskilt avsnitt 8.1.4. och 8.3.2.
- 8 SOU 1968:4, s 53 f. Min kursivering.
- 9 Ibid, s 61 f.
- 10 Ibid, s 63 f.
- 11 Ibid, s 64.
- 12 Ibid, s 65.
- 13 Ibid, s 97.
- 14 RPS SA 44/1968.
- 15 JK dnr RD 19/68.
- 16 JO dnr 73, 90-92, 113, 141 & 206/1968.
- 17 Justitiedepartementets sammanställning av remissvaren den 26 februari 1968, s 11 f.
- 18 SOU 1968:4, s 96 f. Jfr även riksdagsprotokollet 1971:71, s 105 f, där Hagberg (vpk) reste frågan om säkerhetspolisen för någon form av åsiktsregister. Bakgrunden var att dåvarande chefen för säkerhetspolisen, Hans Holmér, gjort vissa uttalanden i Svenska Dagbladet; "SÄPO-chefen säger i en intervju i Svenska Dagbladet den 25 januari: "När det gäller att konstatera om en person ägnar sig åt samhällsomstörtande verksamhet lägger vi samma intensitet i arbetet för att klargöra om det verkligen förhåller sig så." Vilken innebörd ger SÄPO ordet "samhällsomstörtande"? Varje socialist vill ju störta det kapitalistiska systemet – och det är för oss en politisk ståndpunkt. Om man kontrollerar och registrerar från en sådan utgångspunkt, blir det en åsiktsregistrering." Kristensson (m) besvarade i egenskap av ledamot i justitieutskottet Hagbergs fråga; "Vi måste väl ändå vara förenade i den målsättningen att vi skall ha en sådan organisation att det är möjligt att avslöja samhällsomstörtande planer och uppdaga brott som riktar sig mot hela landet. Det kan ju, herr Hagberg, inte vara rimligt att man under politisk täckmantel skall få begå brott. Det är alltså inget fribrev att tillhöra en politisk organisation - det må vara vänsterpartiet kommunisterna eller någon annan organisation."
- 19 Inte ens då fråga är om registrering av partilistor och motsvarande i samband med allmänna val är fråga om registrering av åsikt bara för att få kontroll över vederbörandes åsikt. Registreringen av åsikten i detta fall är ett hjälpinstrument till uppfyllande av ett annat syfte, nämligen att få till stånd en fördelning av mandat i riksdagen i anledning av de allmänna valen.
- 20 Tidigare gavs sådana regler i tjänsteföreskrifter utfärdade av statspolisintendenten i februari 1963. I dessa betonades "att uppgifter som insändes skall vara objektivt och sakligt grundade med noggrant angivande av källans tillförlitlighet, om det ej är beaktningshavaren själv som insamlat upplysningarna. En värdering av materialets sakriktighet skall ske av uppgiftslämnaren. Mate-

- rialet skall vid insändandet granskas av dennes chef och delgivas länspolischefen." SOU 1968:4, s 59.
- 21 "Om de nya PK-reglernas tillämpningsföreskrifter hade den dåvarande SÄPO-ledningen sin uppfattning klar. Bestämmelserna blev nu "dubbelramade", alltså kvalificerat hemliga. Och det var lika bra, menade man sarkastiskt, eftersom reglerna ändå var så urvattnade att det skulle ha varit närmast genant att offentliggöra dem." Falkenstam, Polisernas krig, s 166. (5 meningar uteslutna) .
 - 22 RPS/Säk SA 449-737-81.
 - 23 Justitieutskottet 1981/82:38, s 3.
 - 24 Den s k parlamentariska nämnden uttryckte i SOU 1968:4 kritik mot ett sådant hemlighållande; "De viktigaste principerna för personalkontrollen och för utlämnande av uppgifter från säkerhetsavdelningens register bör från regeringshåll öppet deklareraras. . . Även för säkerhetstjänstens personal skulle det helt visst innebära en lättnad om så skedde. . . Det förefaller ej ligga något märkligt däri, att Sverige liksom flertalet andra länder vill upprätthålla ett rimligt mått av säkerhetsskydd, och någon anledning finnes ej att hemlighålla riktlinjerna för detta skydd. Såvitt nämnden kunnat bedöma skulle en större kännedom om dessa principer kunna leda till en ökad förståelse för behovet av infiltrations-skydd.", a a s 81.
 - 25 1981 års förordning föregicks av särskilda tilläggföreskrifter från april 1973. De öppna föreskrifterna från september 1972 lämnade nämligen öppet för RPS att begära de ändringar och preciseringar av tillämpningsföreskrifterna som RPS ansåg befogade. I ett hemligstämplat brev, daterat den 7 december 1972 (Justitiedepartementets dnr 3610-72, F 3), gjorde RPS också en sådan framställan, sannolikt innehållande förslag till vissa ändringar och preciseringar. Den 27 april påföljande år utfärdade regeringen, sannolikt i anledning av RPS brev, tilläggföreskrifter till 1972 års tillämpningsföreskrifter. Dessa tilläggföreskrifter är som tidigare påpekats kvalificerat hemliga men innehåller enligt de obekräftade uppgifter som jag erhållit från, som jag bedömer det, säkra källor, en precisering av 1972 års tillämpningsföreskrifter. I punktform a - f (möjligen t o m g) diskuteras i mycket allmänna ordalag vilka typer av aktiviteter och vilka organisationer RPS/Säk bör ha särskild uppsikt över, och som följaktligen medlemsskap i eller sympatyttring med kan leda fram till anteckning i de av RPS/Säk förda registren. En av punkterna i tilläggföreskrifterna skall ha en helt öppen, generell, formulering, typ "övrigt som RPS/Säk bedömer nödvändigt för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter." Jfr här även Falkenstam, Polisernas krig, s 166.
 - 26 RPS/Säk SA 009-899-72.
 - 27 Jfr PM upprättad av RPS/Säk den 20 september 1982, RPS/Säk SA 449-737-81. Se även Uhlin, Säkerhetstjänst och personalkontroll, s 40.
 - 28 I en hemligstämplad skrivelse från arbetsmarknadsdepartementet

har bestämmelserna i Utlänningslagen utvecklats, RPS/Säk SA 006-855-79 samt SH 2598-79. UD har givit ut en särskild "Handbok rörande skydd mot terrorister", RPS/Säk SA 244-1026-79, samt informerat RPS/Säk om ETA:s verksamhet, RPS/Säk SA 153-144-79 & SH 593-79.

- 29 Dagens Eko den 14 januari 1981 samt Rekordmagasinet i TV 1 den 21 maj 1985. Det förefaller rimligt att anta att ytterligare en grupp, nämligen islamska Jihad, efter en rad uppmärksammade terroristdåd i Skandinavien och övriga världen upptagits på listan.
- 30 Riksdagsprotokollet 1972:136, s 37 ff, s s 68.
- 31 Ibid, s 66. Även s 53. Uttalandena från Lidbom var föranledda av en interpellation av Kristensson. Interpellationen hade sin bakgrund i Kristenssons missnöje med de ytterligare begränsningar hon misstänkte de nya tilläggsföreskrifterna innebar. Jfr även Uhlin, Säkerhetstjänst och personalkontroll, s 39 f, som stödjer Kristenssons misstanke.
- 32 1972 fastställde regeringen vilka grupper som skulle anses ha våldet på sitt program. Så sent som 1979 hade denna lista ännu ej ändrats, FAKTA September 1979, informationsblad utgivet av RPS.
- 33 Jfr riksdagsprotokollet 1972:136, s 56.
- 34 SOU 1975:75, s 134.
- 35 Staffan Rylander, Om tillåtligheten av åsiktsregistrering, i tidskriften Iustus nr 1/1982.
- 36 Jfr Uhlin, Säkerhetstjänst och personalkontroll, s 14.
- 37 DsJu 1979:18. Jfr även JuU 1979/80:3, s 4 samt SOU 1968:4, s 37; "För sin verksamhet måste säkerhetsunderrättelsetjänsten insamla en mängd uppgifter av olika slag, uppgifter för vilka man ej har omedelbart behov men kan få bruk av i spaningsfall och vid personalkontroller ävensom vid krig eller krigsfara." "Bedömningen av vilka data som kan vara av betydelse för registreringens nyss angivna syften är naturligt nog i många fall ganska komplicerad. En upplysning, som förefaller harmlös, kan om den sammanställs med en eller flera – kanske också i och för sig skenbart betydelselösa – upplysningar bli av värde vid en säkerhetsriskavvägning. . . Att sålunda tillsynes oförargeliga upplysningar kan bli av intresse vid en sammanställning med andra upplysningar är ett från all polisiär spaning välkänt faktum, som dock får ytterligare tyngd inom säkerhetstjänsten. Detta sammanhänger framförallt med att denna tjänst i högre grad än annan polistjänst måste inriktas på att söka spåra redan risken för brott.", ibid, s 53. De uppgifter som framkommer vid säkerhetspolisens spaning registreras och används alltså därefter som "upplysningskälla och arbetshjälp för säkerhetsavdelningens utredande och spanande personal. Det andra huvudsyftet med registret är att det skall tjäna som hjälpmedel vid personalkontrollen.", ibid, s 59. Någon ändring av registrets dubbla uppgift har ej skett sedan refererade uttalanden ur SOU 1968:4, jfr t ex

Datainspektionen dnr 24-73 samt RPS/Säk SA 449-737-81 innefattande PM upprättad den 20 september 1982.

RPS/Säk handlägger även vissa viseringsärenden för yttrande, jfr RPS/Säk SA 272-439-80 angående kinesiska viseringsansökningar som sänts till RPS/Säk inklusive fotokopior av pass. Av RPS/Säk SA -339-79, SH 1224-79, följer vidare att RPS/Säk i vissa lägen informeras om att utländsk medborgare har, eller har för avsikt att, öppna svenskt bankkonto.

38 Mats Lundegård, Säpo-chefen: Rutinjobb. Ingen åsikt registrerad, i Dagens Nyheter 31 oktober 1975.

39 Jfr avsnitt 11.2.

40 RÅ 1982 ref 2:68.

41 SekrL 15:11 innehåller sedan den 1 juli 1982 en regel om att varje myndighet som för register med hjälp av ADB har att för allmänheten hålla tillgänglig en beskrivning av de register de för. Denna beskrivning skall särskilt ange bl a registrets ändamål, vilka typer av uppgifter som registreras och vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten har att tillämpa såvitt avser uppgifter i det med ADB förda registret. Jag har (naturligtvis) under åberopande av nämnda bestämmelse begärt att få en sådan redovisning av RPS/Säk samt, efter att i huvudsak fått avslag på min begäran, fört ärendet vidare för prövning av Regeringsrätten i sista instans. Regeringsrätten lämnade emellertid liksom kammarrätten besvären utan bifall med motivering dels att ett sådant utlämnande kunde antas medföra att den framtida verksamheten hos RPS/Säk kom att skadas och dels att den nämnda beskrivningen ej var avsedd att hållas tillgänglig för allmänheten, RÅ 1983 Ab 168. Jfr även det i sina implikationer liknande ärendet RÅ 1983 Ab 149.

42 RPS/Säk SA 248-152-76.

43 TGK 740265 med ändringar genom TFG 790001, mom. 60.

44 RPS/Säk SA 179-408-79, SH 1250-79.

45 B SÄK, mom. 6.3.7.

46 nr 14/1979.

47 SOU 1968:4, s 28. Jfr även Uhlin, Säkerhetsskydd och personalkontroll, s 30, med uppgift om att FST/Säk meddelar sina iakttagelser till polisens säkerhetsavdelning när man finner anledning därtill. FST/Säk samarbetar sålunda med polisen ifråga om säkerhetsunderrättelsetjänsten.

48 RPS/Säk SA 699-240-80. Jfr även Uhlin, Säkerhetsskydd och personalkontroll, s 18 f.

49 Morgonekot den 1 augusti 1985.

50 Jfr t ex Gunnar Wesslén, Vi fick inget veta, i Aftonbladet den 17 juni 1977 samt dåvarande lekmannaledamoten Bengt Gustavsson intervjuad av Cecilia Steen-Johnson i Dagens Nyheter den 21 november 1978 under rubriken "Tidsskal tvingar oss godta Säpos muntliga uppgifter".

51 JO 1973, s 497.

52 I november 1981 vände jag mig till regeringen och begärde, under

eventuellt ålagd tystnadsplikt, att få göra stickprovskontroller i de av RPS/Säk förda registren. Regeringen avslag framställan, Justitiedepartementet dnr 3207-81.

- 53 Jfr även JO 1973, s 85.
- 54 Riksdagsprotokollet 1975:6, s 92.
- 55 Riksdagsprotokollet 1983/84:60, s 24.
- 56 RPS/Säk SA -267-79, SH 1530-79.
- 57 Melker Berntler; "Säkra och trovärdiga källor" i Dagens Nyheter den 15 januari 1981. Berntler har till mig uppgivit att han lät Geijer ta del av meddelandet, varvid denne skulle ha blivit mycket upprörd. Det förefaller således som om dåvarande justitieministern menat att RPS/Säk i detta fall skulle ha ignorerat 1973 års tilläggsföreskrifter.
- 58 (en mening utesluten)
- 59 RPS/Säk SA 449-737-81.
- 60 Av stämningsansökan och, framförallt, svaromålet i ett ärende som den 4 mars 1985 anhängiggjordes vid Halmstads tingsrätt, målnr T 145/85, framgår att RPS/Säk granskar och följer upp vederbörandes identitet och anställningsförhållanden vid resor till Moskva. Av samma ärende framgår vidare att man vid sådan anteckning även intresserar sig för vilken person vederbörande är gift eller sammanbor med, samt att en sådan relation kan få konsekvenser även för den granskades närmaste. Fråga var i ärendet om saklig grund förelegat för avsked av en försäljningschef vid ett s k SUA-företag för att han, under falskt namn, företagit resor till Sovjetunionen. För hans sambo var fråga om saklig grund förelegat för uppsägning av denne just pga relationen till den avskedade försäljningschefen. Parterna förliktes före förberedelse i målet.
- 61 Sådan s k sidoinformation som kan framkomma vid telefonavlyssning är enligt JK ur säkerhetsavdelningens synpunkt ej att betrakta som otillåtet insamlad överskottsinformation, utan den må såväl registreras som utlämnas i personalkontrollärende, JK dnr 2962-77-21.
- 62 Jfr Sven Wedén och Carl Lidbom i riksdagsprotokollet 1972:136, s 39 ff.
- 63 Appl. No 9248/81 vid Europakommissionen, Leander against Sweden. Jfr även Report of the Commission, p 42, där regeringens representant framhöll 12 rättssäkerhetsgarantier som, enligt regeringen, kringgärdar det svenska personalkontrollsystemet:
" – The activity as such is made public through the Personnel Control Ordinance;
– Division into 'security classes';
– Only relevant information may be collected and forwarded;
– Request for information should be made only concerning the person who is most qualified among the applicants;
– Parliamentarians on the National Police Board;
– Communication;

- The decision to appoint or not to appoint rests with the requesting authority – not with the National Police Board;
- The decision can be appealed against;
- The Minister of Justice;
- The Chancellor of Justice;
- The Parliamentary Ombudsman;
- The Parliamentary Committee on Justice.”

Listan uppräknades i samband med hearing i det anförda målet den 10 oktober 1983.

- 64 Övergångsbestämmelserna i PKK refererade ursprungligen till att beslut skulle fattas jämlikt PKK § 5 andra stycket. Något sådant stycke har emellertid aldrig existerat utan fråga måste vara om en felskrivning. Lagstiftaren har åsyftat skyddsklassindelning jämlikt PKK § 4, andra stycket.
- 65 Uhlin, Säkerhetsskydd och personalkontroll, s 27.
- 66 Ibid.
- 67 JO 1973, s 61.
- 68 Regeringsprotokoll 3276-70 1975.
- 69 Riksdagsprotokollet 1972:136, s 39.
- 70 Härav följer emellertid inte att man normalt utlämnar registrerade uppgifter in extenso. Enligt regeringen utlämnas normalt alla uppgifter eller delar av de registrerade uppgifterna i form av ett memorandum, upprättat med ledning av de registrerade uppgifterna. Appl. No. 9248/81 vid Europakommissionen. Report of the Commission, p 31. Se även avsnitt 14.3.2.
- 71 SOU 1968:4, s 77 f.
- 72 Ibid, s 78.
- 73 Europakommissionen Appl. No 9248/81. Regeringen i brev av den 22 februari 1984, just.dep. dnr 1319-83.

KAPITEL 12. Myndigheter och företag där personalkontroll förekommer.

- 1 SOU 1968:4, s 101.
- 2 Datamaskincentralen begärde i skrivelse den 25 augusti 1970, dnr 93/70, att bli personalkontrollberättigad, Just.dep, dnr 2256/70.
- 3 FFV begärde den 14 januari 1970 att bli personalkontrollberättigad. Just.dep. dnr 98/70.
- 4 Transportnämnden begärde den 27 januari 1970 att bli personalkontrollberättigad, Transportnämnden dnr 8-11/70, Just.dep. dnr 251/70.
- 5 SFS 1974:52.
- 6 SFS 1976:110.
- 7 Arbetarskyddsstyrelsen ströks 1971 från listan, men blev alltså åter personalkontrollberättigad fr o m oktober 1981.
- 8 Riksdagens förvaltningskontor bemyndigades redan den 6 septem-

ber 1973 av regering att företa personalkontroll. Först genom beslut den 29 april 1981 (dnr 1839-298/81) beslöt man företa personalkontroll av tjänster vid riksdagen. Genom lag om säkerhetsskydd i riksdagen (SFS 1983:953) med ikraftträdande den 1 januari 1984 preciseras hur och i vilken omfattning förvaltningskontoret skall utföra sitt uppdrag. Enligt § 38 nämnda författning skall PKK i tillämpliga delar gälla för riksdagens tjänstemän.

- 9 Sprängämnesinspektion blev den 1 juli 1981 egen myndighet, varför den upptogs på listan i PKK § 3. Tidigare hade nämligen sprängämnesinspektionen genomfört personalkontroll via Statens Industriverk.
- 10 Statens förhandlingsråd har sedan den 1 juli 1985 upphört som statlig myndighet, se prop. 1984/85:100, bil. 15, s 67 ff samt AU 1984/85:15.
- 11 Dnr Säk 9013:31380.
- 12 TGK 740265, mom. 63.
- 13 Ibid, mom 32, 33 & 63.
- 14 FST/Säk handlägger personalkontrollärenden hos ÖB. TGK 740265, mom. 50.
- 15 TGK 740265, mom. 41.
- 16 Ibid, mom 42. Jfr PKK § 21 vari på intet sätt stadgas att sådan underställning skall föregås av särskild prövning. Enligt PKK § 21 skall nämligen sådan underställning ske i förekommande fall.
- 17 Jfr SOU 1976:19, s 85.
- 18 RPS/Säk SA 248-1215-79, SH 728-81.
- 19 RPS/Säk SA 248-1217-79, SH 728-81.
- 20 RPS/Säk SA 248-1216-79, SH 728-81.
- 21 RPS/Säk SH 728-81. Just.dep, dnr 42/71.
- 22 RPS/Säk SH 728-81, s 10.
- 23 SOU 1968:4, s 48.
- 24 Ibid, s 68.
- 25 Domstolsverket dnr 418-1976.
- 26 Just.dep. dnr 404/76 och 693/74. Författningsändring genom SFS 1976:110.
- 27 Av den tidigare nämnda enkäten framgår att flera myndigheter, som vid tillfället för enkäten nyligen blivit personalkontrollberättigade, ännu ej hade hunnit besluta om vilka tjänster som skulle placeras i skyddsklass. Jfr t ex SIDA dnr 0.40 1982 samt Riksgäldskontoret dnr 219-81929 1982.
- 28 Riksdagsprotokollet 1972:53, s 9.
- 29 Just.dep. statssekreterare dnr 917/1978.
- 30 Europakommissionen Appl. No 9248/81. Leander against Sweden. Report of the Commission p 27.
- 31 En rent språklig tolkning av PKK § 1 andra stycket jämfört med PKK § 3 andra stycket leder till resultatet att endast myndighet, och således ej företag, har rätt och skyldighet att göra sådan fram-

ställan till regeringen. I PKK § 1 andra stycket talas det nämligen om "företag som *har* rätt till personalkontroll" och dessa fall ryms ej inom PKK § 3 andra stycket där det talas om myndigheter som *ej* är uppräknade i PKK § 3 första stycket och således (ännu) ej är berättigade till personalkontroll.

32 Jfr Peczenik, Juridikens metodproblem, s 103 f.

33 Ibid, s 106.

34 Enligt Datainspektionen, dnr 24-73, får personalkontroll företas "endast av vissa uppräknade myndigheter och företag".

35 SOU 1979:6, s 17. Jfr även bilaga 13 till samma offentliga utredning. I bilagan anges av RPS uppställda villkor för anställning i polisyrket.

36 Regeringens förordningsmotiv 1983:3, s 4. I ett inslag i Aktuell våren 1984 förklarade emellertid RPS/Säk att kontrollen hos privata företag för framtiden skulle bli allt vanligare. Bakgrunden här till angavs vara det allt vanligare industrispionaget.

37 Jfr de sk IFA-företagen i den Laurinska utredningen, se avsnitt 5.2.2.

38 SUA 1984, p 6.

39 Motsvarades tidigare av en kungörelse med författningsnummer SFS 1966:273.

40 Med SUA-arbete förstås "upphandling eller arbete för statens behov som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas. I SUA-arbete ingår även planering, projektering och anbudsgivning. Ett SUA-arbete föreligger fr o m att en myndighet beslutar igångsätta ett projekt som efter bedömning kan antas innefatta sekretessbelagda uppgifter och där i något avseende annan myndighet, företag eller enskild person kan komma att anlitas som anbudsgivare, leverantör, entreprenör eller konsult." SUA 1984, s 5.

41 Se avsnitt 9.3.

42 FA SÄK s 13.

43 Säkerhetsskyddsförordningen § 2, p 3.

44 Ibid § 5. Särskilda föreskrifter för verkställighet av säkerhetsskyddsförordningen meddelas av ÖB, gällande för myndigheter som hör till försvarsdepartementet med undantag för civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Beträffande dessa två myndigheter samt övriga myndigheter som ej faller under ÖB:s ansvarsområde meddelar RPS motsvarande föreskrifter med undantag i sin tur för JK, jfr § 7. Sådana föreskrifter återfinns i FA SÄK. FA SÄK är utarbetad i samarbete mellan RPS och ÖB. Såvitt jag kan förstå är det fråga om ett kontinuerligt samarbete. Åtminstone sker viss växeljämsgöring mellan RPS/Säk och t ex FMV/Säk, jfr RPS/Säk SA 796-251-80. (Genom SFS 1985:951 kompletterades säkerhetsskyddsförordningen § 4 med ett andra stycke vari särskilt anges att myndighet som har för avsikt att med hjälp av ADB upprätta register som kan förutses innehålla uppgifter som var för sig eller sammanställda kan ge information av betydelse för totalförsvaret

eller rikets säkerhet i övrigt, skall samråda i frågan med ÖB och i förekommande fall RPS.)

- 45 FA SÄK ger i dess nuvarande lydelse ingen definition på vad som är att betrakta som sekretesskyddad information. Viss ledning kan dock hämtas ur AF SÄK som föregick den nu gällande FA SÄK. Eftersom FA SÄK och säkerhetsskyddsförordningen numera, till skillnad från tidigare, talar om totalförsvaret och ej endast om rikets säkerhet torde den bestämmning som tidigare gavs i AF SÄK alltså ha viss relevans. I AF SÄK gavs följande beskrivning, s 9; "Vid en bedömning i vad mån en uppgift eller ett förhållande är av betydelse för landets säkerhet bör brottsbalkens beskrivning av bl a spioneribrottet anses vägledande." Samtidigt underströks att den sekretess som gäller av hänsyn till rikets säkerhet skall kringgärdas med starkare skydd än den sekretess som har annan grund. Härvidlag skulle särskilt beaktas att uppgifter som i och för sig ej är hemliga genom sammanställning eller pga sammanhanget kan röja uppgifter som skall skyddas.
- 46 FA SÄK, p 8.
- 47 Ibid, p 9.
- 48 Ibid, p 57.
- 49 Ibid, p 84.
- 50 Ibid, p 86.
- 51 Jfr prop. 1979/80:2, Del A, s 91.
- 52 Jfr DsJu 1977:11, s 235 f.
- 53 Jfr prop. 1979/80:2, Del A, s 1 samt DsJu 1977:11, s 13.
- 54 Dessa överenskommelser är enligt RPS/Säk sekretessbelagda med stöd av SekrL 2:2, jfr RPS/Säk SA 449-267-84. Med denna motivering nekades jag rätt att få ta del av exempel på sådan överenskommelse. I det sk Ehnebomfallet fick jag emellertid ta del av den generella överenskommelse om säkerhetsskydd som den 30 mars 1976 slöts mellan FMV och L M Ericsson, Mölndal, FMV dnr 87001-75-826-28-001. Denna återges i sin helhet i bilaga till undersökningen. Enligt sekretessförordningen (SFS 1985:950) § 2 med hänvisning till bilaga 2, här närmare bestämt punkt 101 i denna bilaga, gäller sekretess för den planering och tillsyn som handhas av FMV vid uppbyggnad och kontroll av företags säkerhetsskydd.
- 55 Jfr prop. 1973:88, s 103.
- 56 ÖB dnr Säk 9013:31380.
- 57 Ibid.
- 58 Fortifikationsförvaltningen dnr 3595/82 As.
- 59 RPS/Säk SA 449-267-84.
- 60 Arne König, Säpo kontrollerar anställda vid 900 privata företag, i SIF-tidningen nr 4/1984. Även OBS/Kulturkvarten den 24 april 1984.
- 61 Sådan skyldighet har förelegat allt sedan 1951 enligt då gällande kungörelse om auktorisation av enskilda bevakningsföretag (SFS 1951:640). Enligt § 2 nämnda kungörelse hade sådant företag

- skyldighet att före anställning av personal hos länspolischefen begära prövning av den arbetssökandes laglydnad och medborgerliga pålitlighet. Kontroll skedde mot det av SP 3 förda registret, dvs det register som motsvarar det register som idag föres av RPS/Säk, jfr JO 1967, s 92. För att anställning skulle få ske krävdes länspolischefens godkännande.
- 62 Enligt dåvarande statssekreteraren på just.dep., dnr 917/78, är det i dessa fall ej fråga om "personalkontroll i egentlig mening, eftersom kontrollen inte sker genom arbetsgivarens försorg" utan av länsstyrelsen. Å andra sidan betraktar statssekreteraren i samma skrivelse det som personalkontroll när ett sk SUA-företag företar personalkontroll enligt bestämmelserna i SUA via något av de i PKK nämnda myndigheterna eller företagen.
- 63 Jfr Bevakningsföretagskungörelsen (SFS 1974:191) § 7. LSt i Göteborgs och Bohus län hävdar att kontroll i dessa fall sker utan att tjänsterna är placerade i skyddsklass, LSt i Göteborgs och Bohus län dnr 41.242-3-82.
- 64 Ej i Stockholm, Göteborg och Malmö.
- 65 Dnr 41.024-9-81.
- 66 Dnr 41.0242-7-82. Jfr även LSt i Älvsborgs län dnr 41.024-35-81.
- 67 Jfr LSt i Kronobergs län dnr 41-654-78-81.
- 68 LSt i Kristianstads län, skrivelse daterad den 5 mars 1982, dnr saknas. Jfr även LSt i Gävleborgs län dnr 41.0242-8-82. Det är möjligt att viss kontroll sker genom ÖB:s försorg.
- 69 LSt i Kristianstads län, skrivelse daterad den 5 mars 1982, dnr saknas.
- 70 LSt i Gävleborgs län, dnr 41.0242-8-82.
- 71 Om särskilda skäl föreligger kan även anläggningens innehavare åläggas sådan skyldighet.
- 72 RPS/Säk SA 449-267-84.

KAPITEL 13. Skyddsklassplacerade tjänster

- 1 SOU 1968:4, s 72 f.
- 2 Ibid, s 74.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 ÖB Säk 9013-1 samt 931-31456, 1983.
- 6 Parlamentariska nämnden framhöll det också som "ur principiell synpunkt önskvärt att den högre riskklassen hålles starkt begränsad", SOU 1968:4, s 74.
- 7 B SÄK, mom. 6.4.3. Jfr även RÅ 1976 Bb 264 varav framgår att chefen för socialdepartementet på motsvarande sätt i särskild skrivelse till socialstyrelsen bestämt vilka tjänster som på denna myndighet skall vara placerade i den högre skyddsklassen.
- 8 September 1979.
- 9 RPS/Säk SA 449-737-81.

- 10 Jfr FAKTA September 1979, informationsblad utgivet av RPS informationsenhet.
- 11 RPS/SÄK SA 248-424-80. Jfr även diverse liknande delegationsbeslut redovisade i RPS/Säk SH 728-81 som bilagor
- 12 TGK 740265, mom 21.
- 13 Ibid, mom. 22-24.
- 14 Bilaga 6.1. till bestämmelser om säkerhetsskydd inom Statens Vattenfallsverk, B SÄK.
- 15 RPS/Säk SA 449-737-81, justitiedepartementets dnr 3207-81. Som framgår på annat ställe i undersökningen saknar såväl RPS/Säk som justitiedepartementet uppgift om det totala antalet tjänster placerade i skyddsklass. Med detta som motivering avslogs mina besvär till RegR angående begäran att få ta del av dessa uppgifter såsom utgörande del av allmän handling. Jfr även RÅ 1976 Bb 264 där en utomstående begäran att få reda på om två namngivna personer, anställda vid Socialstyrelsen, innehade tjänster placerade i skyddsklass och om de i sådant fall varit föremål för personalkontroll, avslogs i samtliga instanser. RegR ansåg att det ej låg inom deras område att taga befattning med dylika frågor, varför ärendet överlämnades till socialdepartementet. Jfr även RÅ 1978 Ab 497.
- 16 Arne König, Facklig insyn finns på pappret men saknas helt i verkligheten, i Lag och Avtal nr 10/1983.
- 17 Justitiedepartementets statssekreterare dnr 917/1978.
- 18 RPS/Säk SA 449-737-81 samt RÅ 1982 Ab 342 och ref 2:68.
- 19 Enkäten omfattade samtliga personalkontrollberättigade myndigheter och företag jämlikt PKK § 3 med hänsyn taget till ändringar nämnda stadgande fram t o m SFS 1981:982. Exportkreditnämnden och Statens Energiverk, som båda upptogs i PKK § 3 först genom SFS 1983:764, ingår således ej.
- 20 Av svaret från LSt i Blekinge län framgår att Welanders svar på mina frågor varit kända åtminstone även för denna länsstyrelse, LSt i Blekinge dnr 41.024-10-82.
- 21 RPS/Säk SA 248-988-81.
- 22 Dnr H 96-81.
- 23 Dnr K-18-82.
- 24 SOU 1968:4, s 32.
- 25 Regeringsprotokoll dnr 3276-70 1975.
- 26 Samtliga tjänster inom FST/Säk är placerade i den högre skyddsklassen, Ds Ju 1979:18, s 15. (En mening utesluten.)
- 27 Man bör alltså notera att ÖB talar om uppgifter och ej om kontakt med handlingar.
- 28 Telefonsamtal den 24 mars 1984 kl.13.15 med en man vid FST/Säk till vilken jag blev hänvisad av Sæweberg. Mannen jag talade med ville ej uppge sitt namn men gav intryck av att vara väl insatt i personalkontrollfrågor. FST/Säk har också en särskild avdelning för personalkontrollfrågor inom försvarsmakten. Vid samtalet förklarade mannen att om man inkluderar all värnpliktig personal så torde sammanlagt ca 100.000 människor under en fem- till tioårsperiod ha sådan tillgång till hemliga uppgifter att de personal-

kontrolleras. I målet Malmö tingsrätt T 1270/83 uppgav svarandesidans, dvs statens, ombud – avdelningsdirektör Gunnar Jonasson vid Försvarets civilförvaltning – under huvudförhandlingen den 20 mars 1985 att *samtliga* försvarsanställda måste undergå personalkontroll.

- 29 SOU 1968:4, s 72.
- 30 Ibid, s 73.
- 31 Jfr LSt i Västerbotten dnr 41.069.55-81.
- 32 RPS/Säk SA 248-461-80 samt Helsingborgs polisdistrikt dnr 639 A 3456/80 av vilka framgår att Helsingborgs polisdistrikt den 14 april 1980 begärde personalkontroll avseende sammanlagt 55 tolkar, RPS/Säk rotel A 22 dnr LSTM 127.
- 33 Polisreglementet innehöll i § 23 ett krav på "medborgarsinne" för antagande av sökande till polisaspirant, SOU 1968:4, s 54. I anställningsvillkor för polisyrket, fastställda av RPS den 12 maj 1976 med giltighet fr o m den 1 oktober samma år, anges som villkor för anställning att sökanden skall "ha sådan medborgerlig inställning att han kan antas komma att alltid fullgöra sin tjänsteplikt", cit. ur SOU 1979:6, s 367. Jfr även ibid, s 257.
- 34 RPS verksamhetsberättelse 1980/81.
- 35 Ds Ju 1979:18, s 15.
- 36 Uppgift per telefon den 26 mars 1984 från Nordenström vid polisdistrikt 1, RPS Stockholm.
- 37 Dnr 702-204/81.
- 38 Byggnadsstyrelsen och Socialstyrelsen har i enkätsvaret angivit att de har s k SUA-avtal, men ej med hur många företag.
- 39 Jonason, Sverigefakta, s 275.
- 40 Jfr SOU 1968:4, s 67 samt regeringsbeslut den 5 mars 1981, dnr 2124/80 H 141/80.
- 41 Jfr ÖB dnr 930:1 samt FST/Säk dnr 9013-1 1980.
- 42 Jfr Postverket dnr KF 1981:18.
- 43 RPS/Säk SA 248-424-80.
- 44 Civilförsvarslagen (SFS 1960:74) ålägger kommun vissa skyldigheter vad det avser civilförsvaret.
- 45 LSt i Kristianstads län, dnr saknas, undertecknat den 5 mars 1982 av Björck.
- 46 Vissa kategorier värnpliktiga personalkontrolleras alltså, jfr RPS/Säk SH 634-80, SA 248-657-79, SH 2039-79 samt ÖB:s bestämmelser om personalkontroll, TGK 740265 mom. 34. Jfr även JO dnr 1458-1984 samt dnr 2316-1984. Värnpliktsverket sänder vidare listor till RPS/Säk innehållande förteckning över uppskovsregistrerad personal, RPS/Säk SA 794-1232-80 och SA 794-1143-79. Sådan personal hänföres nämligen till hemvärnet under tiden för uppskovet. Det lokala hemvärnet förses löpande med uppgift om *antalet* uppskovsregistrerade personer inom distriktet. Detta är emellertid, såvitt jag kan förstå, ingen förklaring till varför RPS/Säk får uppgift om uppskovsregistrerade personer.
- 47 Jfr ovan not 28.

- 48 RPS/Säk SH 728-81, Justitiedepartementets dnr 1415-81.
- 49 Ibid. Redan i SOU 1968:4 framhölls att antalet skyddsklassplacerade tjänster borde begränsas: "Sannolikt kan en icke obetydlig gallring ske vid en kritisk granskning, som tar sikte på att endast i verklig mening säkerhets känsliga anställningar bör bli till föremål för personalkontroll. Granskning av personalkontrollbehovet för dylika befattningar bör ej endast ske som en engångsföreteelse utan måste äga rum fortlöpande", a a, s 72. Med detta normativa ställningstagande som grund förutsatte nämnden att det totala antalet personalkontrollerade anställningar och uppdrag skulle kunna minskas, ibid s 75.
- 50 RPS/Säk SH 728-81 samt Justitiedepartementet dnr 1415-81.
- 51 JuU 1980/81:33, s 26.
- 52 RPS/Säk SA 248-1354-79, SH 728-81.
- 53 RPS/Säk SA 449-479-82.
- 54 Justitiedepartementet dnr 1415-81.
- 55 Morgonekot den 1 augusti 1985. När justitieministern talar om skyddsklassplacerade *personer* måste det rimligen vara fråga om en felsägning – han menar skyddsklassplacerade *tjänster*.

KAPITEL 14. Handläggningen av personalkontrollärenden

- 1 I skrivelse den 17 december 1970 gav RPS vissa riktlinjer för handläggningen av personalkontrollärenden, RPS/Säk SA 248-332-74.
- 2 RPS/Säk SA 449-737-81.
- 3 Ibid.
- 4 Kammarrätten i Stockholm, mål nr 7378-1982 (ej refererad i RK).
- 5 Jfr även RÅ 1983 Ab 168.
- 6 Vi träffades på kvällen den 29 november 1979 i Gustavssons riksdagsrum för att diskutera PKK och dess implikationer.
- 7 ÖB TFG 790001, bilaga 2.2.1.
- 8 ÖB Säk 1983 931-31456.
- 9 Se avsnitt 13.3.
- 10 Övergångsbestämmelserna till SFS 1983:764 innebär att de nya bestämmelserna om en mer restriktiv indelning i skyddsklasser och de därtill hörande bestämmelserna, bl a PKK § 6, ej skall börja tillämpas i enlighet med sin nya lydelse förrän respektive personalkontrollberättigad myndighet och företag fattat beslut om vilka tjänster som skall inplaceras i skyddsklass jämlikt de nya bestämmelserna.
- 11 Myndighets beslut att begära personalkontroll kan ej överklagas, jfr Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 137.
- 12 Även SUA 1970 innehöll en motsvarande bestämmelse.
- 13 Jfr t ex ÖB Säk 1983 dnr 931-31456 där ÖB framhåller att antalet omkontroller inom ÖB:s ansvarsområde är av så stor omfattning att "det skulle innebära ett avsevärt merarbete" bara att, i enlighet med PKK § 19, underrätta de berörda om att omkontroll skett.

- 14 Försvarets civilförvaltning dnr 161-522 (1984).
- 15 TGK 740265 mom. 3.
- 16 Jfr Europakommissionen Appl No 9248/81 Leander against Sweden. Regeringens talesman vid hearing i ärendet den 10 oktober 1983.
- 17 RPS/Säk SH 728-81.
- 18 Bestämmelser om säkerhetsskydd inom Statens Vattensfallsverk B SÄK mom. 6.4.2.
- 19 TGK 740265 mom. 36.
- 20 RPS/Säk SH 728-81.
- 21 Jfr bl a avsnitt 14.4.2.
- 22 PKK § 19 hade vid tillfället för ÖB:s yttrande den äldre lydelse som strax tidigare refererats. Stadgandet har emellertid ej genom SFS 1983:764 ändrats i den del ÖB:s yttrande avser.
- 23 ÖB Säk 931-31456.
- 24 Thomas Waldén; Lennart Geijer: Åsiktsregistret har rensats bort, i Aftonbladet den 25 februari 1970.
- 25 JO 1984/85, s 155.
- 26 Som framgår av det följande är det endast beträffande den högre skyddsklassen som den kontrollerade själv fyller i blanketten, jfr PKK § 18. Detta står i överensstämmelse med den s k parlamentariska nämndens förslag, SOU 1968:4, s 74.
- 27 RPS blanketter 44 och 45. De båda formulären skiljer sig åt endast såtillvida att det sistnämnda är ett massformulär med utrymme för begäran om kontroll av flera personer samtidigt. Gruppblanketten får endast användas vid omkontroller samt vid kontroll av värnpliktiga.
- 28 En s k § 10-tjänst är en tjänst placerad i den lägre skyddsklassen där tjänsten är förenad med bevakningsuppdrag, penninghantering etc. Beträffande dessa tjänster får rikspolischefen ensam avgöra om uppgifter om att vederbörande dömts för vissa brott skall utlämnas eller ej.
- 29 För ÖB:s ansvarsområde är emellertid i de av ÖB utfärdade bestämmelserna sådan telefonförfrågan begränsad till brådskande ärenden beträffande den lägre skyddsklassen, ÖB TFG 790001 mom. 35. Beträffande Televerket se även Cecilia Steen-Johnsson; Säkerhetsman på televerket: JK slätar över i Söpoutredning, i Dagens Nyheter den 6 december 1978.
- 30 TGK 740265 mom. 5.
- 31 Före PKK:s ikraftträdande meddelades tillstånd att företa personalkontroll av chefen för justitiedepartementet (tidigare chefen för inrikesdepartementet) och av chefen för försvarsdepartementet. Sådana tillstånd, vilka på samma sätt som PKK får antagas ha innefattat även skyldighet till personalkontroll, meddelades via särskilda ämbetsskrivelser. I dessa ämbetsskrivelser anbefalldes regelmässigt att personalkontroll borde ske, och dess resultat avvaktas, innan den kontrollerade anställdes eller hans tjänster togs i anspråk, SOU 1968:4, s 48.

- 32 Jfr även aktbilagan till samma dom, RegR mål nr 4002/1980, dom 815/1982.
- 33 Från försvarsdepartementet har RPS/Säk erhållit förteckning över personal med vissa specialuppgifter, RPS/Säk SA 055-200-80 & SH 343-80. Jag har begärt att få ta del av denna förteckning men nekats detta. (Jfr även RPS/Säk SA 248-16-79 & SH 15-79 angående förteckning från försvarsdepartementet om skyddsklassplacering för vissa uppdrag.)
- 34 RPS/Säk SA 449-737-81.
- 35 AF SÄK s 14.
- 36 I den utsträckning inblandade myndigheter i personalkontrollärende är att betrakta som förvaltningsmyndigheter och ej som privata eller allmänna bolag så kommer i princip förvaltningslagens (SFS 1971:290) regler att vara att tillämpa även vid handläggningen av ett personalkontrollärende. Av förvaltningslagens § 3 följer emellertid att förvaltningslagen ej i dess helhet är tillämplig såvitt avser beslut i personalkontrollärende som fattas av RPS, såvida beslutet ej avser tillsättning, avskedande, uppsägning, omplacering eller annat arbetsledningsbeslut rörande polisman. FL § 3 innebär att förvaltningslagens särskilda handläggningsregler i §§ 14–19 endast skall tillämpas i de fall myndighet fattat beslut innebärande att enskild i anledning därav drabbas av *bestämda* rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd (jfr Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 57). Ett utlämnandebeslut av RPS i personalkontrollärende är formaljuridiskt endast att betrakta som en administrativ serviceåtgärd i förhållande till personalkontrollbegärande myndighet, varför denna senare myndighet ej i anledning av vare sig utlämnandebeslutet eller de utlämnade uppgifterna har plikt att agera på visst sätt. Jämför här Hellners, a a, s 62; ”*endast ärende som mynnar ut i bindande beslut* omfattas av begreppet myndighetsutövning” samt även Prop. 1971:30, s 467. Mer konkret innebär detta att vid handläggningen av ett personalkontrollärende är RPS endast bunden av de handläggningsregler som anges i PKK.
- 37 Jfr RPS/Säk SA 248-152-76.
- 38 Jfr Prop. 1979/80:2 Del A, s 90 f.
- 39 Jfr ibid, s 57 & 214.
- 40 RPS/Säk SA 248-152-76.
- 41 Av ÖB:s bestämmelser för personalkontroll, TKG 740265 mom. 30, framgår att myndighet som avser att begära kontroll först skall förvisa sig om att de har sådan rätt. I FA SÄK s 53 gives anvisningar för säkerhetsskydd vid automatisk databehandling; ”mot-tagarens identitet och behörighet” skall kontrolleras.
- 42 Jfr avsnitt 12.1.
- 43 Endast RPS styrelse, regeringen eller i vissa fall rikspolischefen får besluta att uppgift i personalkontrollärende skall utlämnas. Säkerhetspolisen, som utgör en avdelning under RPS, saknar sådan självständig rätt.

- 44 Under denna kategori faller, förutom auktoriserade vakter, även driftvärnsmän, jfr Bestämmelser om säkerhetsskydd vid Statens Vattenfallsverk B SÄK mom. 6.4.3. Sannolikt faller härunder även hemvärnsmän och vissa kategorier värnpliktiga, dvs sammantaget en mycket stor kategori personer som blir föremål för personalkontroll.
- 45 Enligt 1966 års arbetsordning för RPS/Säk avgjorde rikspolischefen diskretionärt vilka uppgifter som skulle upptagas vid sammanträde med RPS styrelse, SOU 1968:4 s 24. Beträffande personalkontrollärenden stadgades emellertid, bortsett från polisiär eller därmed jämförlig tjänst, att rikspolischefen skyndsamt hade att begära och hålla överläggning med RPS styrelse. Minst två av de då sammanlagt fem lekmannaledamöterna skulle då närvara. Om enighet icke kunde uppnås om att uppgifterna skulle utlämnas kunde rikspolischefen, men ej lekmannaledamöterna, hänskjuta ärendet till regeringen för slutlig prövning, SOU 1968:4 s 47.
- 46 Då säkerhetsärende före PKK:s ikraftträdande rörde militära säkerhetsförhållanden kallades även chefen för sektion två i försvarsstaben att deltaga i styrelsens överläggningar, SOU 1968:4, s 24 & 26.
- 47 Jfr Falkenstam, Polisernas krig, s 201.
- 48 RPS/Säk SA 449-737-81.
- 49 Europakommissionen Appl No 9248/81 Leander against Sweden. Report of the Commission, p 31.
- 50 Parlamentariska nämnden var något tveksam till om personalkontrollärenden lämpligen borde handläggas inom RPS styrelse; "Ett riktigt fullföljande av åliggandet (för de lekmannaledamöter som ingår i densamma) förutsätter en oberoende och ibland kritisk inställning till de synpunkter i ärendet, som må framföras från polishåll. Utlämnandekontrollens anknytning till ledamöter av rikspolisstyrelsen kan därför, särskilt för en icke initierad iakttagare, uppfattas såsom mindre ägnat att medföra den omsorgsfulla prövning som avses." Nämnden övervägde därför föreslå ett återinförande av den sk samrådsnämnden för att istället låta denna avgöra frågan om utlämnande av uppgift i personalkontrollärende. Sedan nämndens granskning "ej givit minsta belägg för den uppfattning, att de nuvarande parlamentariska ledamöterna av lojalitet mot rikspolisstyrelsen ej skulle ha fullgjort sina åligganden vid utlämnandekontrollen på ett fullt grannliga sätt" föreslog man dock att den dittillsvarande ordningen behölls med en ändring. Nämnden föreslog nämligen att rikspolisstyrelsen i personalkontrollärenden ställdes under ordförandeskap av en utanför rikspolisstyrelsen stående jurist med långvarig domarerfarenhet, SOU 1968:4, s 69 f. Regeringen biträdde emellertid ej detta förslag.
- 51 Jfr personalkontrollblanketter i bilaga till denna undersökning. Uppgiften har vidare bekräftats av t f byråchef Lars Forste RPS/Säk vid telefonförfrågan den 5 augusti 1985 klockan 13.30. Av samtal med samma person senare i veckan, fredagen den 9 augusti

- klockan 10.20, framgick att sådan PM i personalkontrollärende är något mer summarisk än motsvarande PM då RPS/Säk har att yttra sig i medborgarskapsärende. Under avsnitt 11.1.3. har i faksimil återgivits pro memoria i den senare typen av ärende.
- 52 SOU 1968:4, s 47.
- 53 JO 1973, s 61 f.
- 54 Ibid, s 62.
- 55 I RPS anvisningar från den 21 april 1976, SA 248-152-76 mom. 4.1., "erinras" om en något märklig av RPS utfärdad skrivelse från den 17 december 1970. Av denna framgår att "RPS kvarhåller ett antal slumpmässigt valda ärenden i avvaktan på RPS' nästkommande sammanträde i plenum". I samma bestämmelse framhålls emellertid att RPS styrelse beslutar i utlämnandefrågan, så skrivelsen kan knappast tolkas som att endast vissa slumpvisa ärenden prövas av RPS styrelse. Å andra sidan ligger det i sakens natur att begäran om personalkontroll skall handläggas med viss skyndsamhet. Frågan kvarstår därmed: varför kvarhålls vissa ärenden för prövning i plenum?
- 56 JK dnr 2962-77-21.
- 57 Min kursivering.
- 58 JK avsåg inledningsvis att pricka RPS/Säk i ärendet för att de olovligen sparat sk sidoinformation som framkommit vid telefonavlyssning, Jan Mosander; JK prickar Säpo för telefonavlyssning – igen, i Expressen den 12 november 1978.
- 59 Ur Falkenstam, Polisernas krig, s 161.
- 60 Detta enligt Melker Berntler i en skriftlig kommentar till JK:s beslut.
- 61 Jfr avsnitt 11.2.
- 62 I avsnitt 14.3.5. behandlas såväl den kontrollerades som den personalkontrollberättigade myndighetens/företagets möjligheter att besvära sig över RPS utlämnandebeslut.
- 63 Jfr prop. 1971:30, s 330 ff samt ovan, not 36. Även Statsrådsberedningen, Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen, s 13.
- 64 Dock ej rikspolischefen i de sk § 10-fallen.
- 65 SOU 1968:4, s 76.
- 66 Ibid, s 97.
- 67 Ibid, s 76.
- 68 Ibid, s 76 f.
- 69 Ibid, s 75. Jfr även justitieminister Wickbom i Morgonekot den 1 augusti 1985: "Jag medger gärna att det förekommer, har förekommit och fortfarande förekommer olyckshändelser. Det finns utrymme för skärpning på åtskilliga håll."
- 70 Civilförsvarsstyrelsen dnr 488/1968 40/154.
- 71 Civilbefälhavaren i östra civilområdet dnr A 5-68.
- 72 Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde dnr I Ä-4-68.
- 73 Daterad 19 februari 1968, dnr saknas.
- 74 SACO dnr 161.68/79.68.
- 75 SR dnr St. 15/68.

- 76 RPS SA 44/68.
- 77 JK dnr RD 19/68.
- 78 JO dnr 73, 90-92, 113, 141 & 206/1968.
- 79 SekrL 5:1 om sekretess till skydd för det allmänna gäller även i förhållande till den kontrollerade. Är fråga om besvär har emellertid den kontrollerade rätt att, trots sekretess jämlikt SekrL 5:1, med stöd av SekrL 14:5 ta del av uppgift i ärendet såvida det ej är av synnerlig vikt att uppgiften med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse ej röjes. Beträffande personalkontrollärenden torde emellertid hinder för kommunikation i dessa fall uppstå redan i anledning av polisregisterlagen § 3, jfr SekrL 14:5 sista stycket. Jfr vidare RÅ 1976 Ab 363, RÅ 1977 Ab 548 och RÅ 1981 Ab 100. Följaktligen har även mer allmänna framställningar med begäran att få reda på om man över huvud är registrerad i polisregister avslagits, jfr RÅ 1976 Ab 370, RÅ 1980 Ab 491, RÅ 1981 Ab 282, RÅ 1982 Ab 85, 148, 149 & 214 samt RÅ 1983 Ab 250. Riktade framställningar avseende polismaterial där sökande ej varit part har ansetts kunna utlämnas i de delar sekretess av hänsyn till enskild eller det allmänna ej ansetts föreligga, RÅ 1971 Ju 13, RÅ 1978 Ab 518 och RÅ 1982 Ab 263 (avslag av hänsyn till enskild persons förhållande). Detta har även gällt handlingar som av RPS/Säk diarieförs i det hemliga SH-diariet, RÅ 1978 Ab 518.
- 80 JO 1984/85, s 155.
- 81 Prop. 1982/83:64, s 7. Min kursivering.
- 82 Ibid, s 10.
- 83 Jfr även Uhlin, Säkerhetstjänst och personalkontroll, som tycks dela denna tolkning när han förklarar att fördröjningen av skyddsklassplacering för utrikesförvaltningens del "innebär olägenheter, inte minst för de personer som underkastas kontroll enligt denna ordning, eftersom de varken får kännedom om att kontroll göres eller tillfälle att yttra sig innan uppgift lämnas ut av rikspolisstyrelsen", s 27.
- 84 JO 1967, s 197 f.
- 85 JO 1984/85, s 155.
- 86 Inför Europakommissionens hearing i Leanderfallet vände jag mig åter till Gustavsson för att få en skriftlig bekräftelse av dennes påstående, brev från mig daterat den 20 september 1983. Gustavsson kontaktade mig per telefon den 27 samma månad, klockan 16.45, och förklarade att han ej hann besvara min fråga skriftligen. Däremot sade han nu att "det understundom, men inte alltid, händer att den kontrollerade erbjuds att muntligen eller skriftligen ta del av de aktuella uppgifterna, innan de utlämnas". Eftersom regeringen senare inför Europakommissionen tvingades medge att kommunikation aldrig skett beträffande den lägre skyddsklassen, måste Gustavsson avse kommunikation i den högre skyddsklassen.
- 87 Telefonsamtal med Gustavsson, se föregående not. Jfr även regeringens svar på kommissionens direkta fråga om lekmanaleda-

möterna in casu kontrollerar uppgifternas vederhäftighet, justitiedepartementets dnr 1319-83, brev daterat den 22 februari 1984.

88 Brev från Europakommissionen den 24 november 1983 adresserat till Leander och regeringen, Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden.

89 Regeringens svar på brev i föregående not. Svarsbrevet är daterat den 22 februari 1984 med justitiedepartementets dnr 1319-83.

90 Dagens Eko den 29 mars och 1 april 1982. Jfr även Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden. Report of the Commission, p 42, samt dåvarande departementsrådet Welander på justitiedepartementet: "Det verkar skenheligt att söka uppmärksamhet på det här viset. De flesta som inte får skyddsklassade tjänster vet med sig mycket väl varför de inte har godkänts i säkerhetskontrollen. Jag har inte själv sett Leanders papper, men bedömningen av rikspolisstyrelsen brukar vara korrekt. Under de sju år jag har varit här har ingen fått rättelse av regeringen", Cecilia Steen-Johnsson, Råd till Leander: "Vänd dig till JO", i Dagens Nyheter den 11 november 1979.

91 Jfr t ex avdelningschef Hjälmsroth och byråchef Näss i radioprogrammet Öppen Kanal den 26 januari 1979. I Aftonbladet den 25 februari 1970 menade dåvarande justitieminister Geijer att som särskilda skäl bör kunna åberopas att vederbörande är misstänkt för brott mot rikets säkerhet, Thomas Waldén, Lennart Geijer: Åsiktsregistret har rensats bort.

92 SOU 1968:4, s 37.

93 Jfr RPS/Säk SA 699-240-80.

94 Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden. Report of the Commission, p 42.

95 RPS/Säk SA 449-328-79. Regeringen avvisade i beslut den 3 maj 1979 sökandens framställan, justitiedepartementet dnr 414-79.

96 Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden. Report of the Commission, p 44.

97 Av RPS/Säk SA 449-1155-80 framgår att RPS anser sig sakna såväl "reell som formell möjlighet att upplysa om vilka förhållanden som legat till grund för annan myndighets beslut i ärende där personalkontroll förekommit". RPS/Säk syftar då på PKK § 20 jämlikt vilken den personalkontrollberättigade myndigheten självständigt, med beaktande av även andra kända uppgifter om den kontrollerade, skall fatta beslut i det ärende som föranlett personalkontrollen. Denna myndighet har emellertid att enligt PKK § 23, utan behållande av kopia eller anteckning om innehållet i de utlämnade uppgifterna, återställa uppgifterna till RPS/Säk sedan beslut fattats i ärendet. I samma ärende kunde därför den personalkontrollberättigade myndigheten framhålla att handlingarna återsänts till RPS/Säk och att det på myndigheten ej längre fanns några "personalkontrollhandlingar om Dig, som kan lämnas ut", FST/Säk dnr 9013-1 1980.

98 JO 1967, s 89.

- 99 Jfr resonemanget ovan i kapitel 11, not 25.
- 100 Justitieminister Wickbom i Morgonekot den 1 augusti 1985. Wickbom hade enligt journalisten Einar Frydén fått ta del av frågorna dagen före intervjun och var i samband med denna biträdd av sin statssekreterare Harald Fält.
- 101 Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden. Hearing den 10 oktober 1983. Leander sammanträffade på egen begäran den 1 februari 1980 med byråchef Sture Höglund på RPS/Säk. Avsikten med mötet var att Leander muntligen skulle delges information om de uppgifter som utlämnats i hans ärende. Höglund var emellertid endast beredd att visa själva akten, dvs dess storlek, men vägrade att ens antyda vilka uppgifter som utlämnats.
- 102 Justitiedepartementet dnr 1319-1983. Brev till Europakommissionen i ärende Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden.
- 103 Se kapitel 11.2. not 70.
- 104 Att regeringen måste förutsättas ha god kunskap om detta förhållande framstår ju närmast som övertydligt när man betänker att regeringens representant i ärendet, rättschef Hans Corell, är medförfattare till en kommentar till sekretesslagen.
- 105 Jfr även Chefen för flygvapnet dnr 930:61852 1984.
- 106 Jfr även Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s 303: "Att personer, vilkas ställning i något mer anmärkningsvärt avseende beröres av det kommande beslutet i ärendet, skall höras brukar betraktas som ett utslag av den s k *kommunikationsprincipen*."
- 107 Denna sekretess gäller även i förhållande till den person som registrerats, såvida ej annat uttryckligen stadgas på sätt som tex kommer till uttryck i PKK § 13, RÅ 1983 Ab 250, vari Regeringsrätten även slog fast att detta förhållande ej står i strid med TF 2:2.
- 108 Se Strömberg, Handlingsoffentlighet och sekretess, s 24. Även Information från justitiedepartementet, Offentlighet och sekretess hos det allmänna, s 5, samt Stridbeck, Lagändringen som upphävde sig själv, i Dagens Nyheter den 10 oktober 1983. Se vidare SekrL kap. 1, särskilt §§ 2-6. I SekrL kap. 14 ges en möjlighet för myndighet att med uppställande av förbehåll för tystnadsplikt delge även sekretessbelagda uppgifter.
- 109 Jfr RPS/Säk SA 449-1097-80 där RPS/Säk avslog en begäran från mig att få ta del av samtliga remissvar RPS avgivit i personalkontrollärenden efter den 1 oktober 1967 med motivering att "De av Dig efterlysta remissvaren är samtliga jämlikt 2 kap 2 § respektive 7 kap 17 § sekretesslagen hemliga och kan sålunda inte utlämnas".
- 110 Jfr regeringsbeslut den 3 maj 1979, justitiedepartementet dnr 414-79 samt RÅ 1982 ref 2:68 (dom nr 815-1982).
- 111 Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden. Skrivelse från Leander daterad den 24 februari 1984.
- 112 Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden.

Skrivelse från regeringen daterad den 12 april 1984, justitiedepartementet dnr 1319-83.

- 113 Tidigare gällde att kommunikation, såvitt avsåg den högre skyddsklassen, *borde* ske om ej *särskilda skäl* föranledde annat, samt att, såvitt avsåg den lägre skyddsklassen, samma ordning skulle tillämpas om *särskilda omständigheter* talade för detta. Även om användningen av begrepp som "bör", "särskilda skäl" etc innebär att stadgandet har ett svagare normativt innehåll än om istället använts ord som "skall" eller liknande så har ändå dessa svagare begrepp sin bestämda betydelse i det juridiska språkbruket. Den äldre lydelsen av PKK § 13 innebar därför en möjlighet för den kontrollerade att framställa rättsligt giltiga anspråk på kommunikation och detta även om uppgifterna var sekretessbelagda med stöd av t ex SekrL 2:2 eller 5:1. Därmed inte sagt att han hade en ovillkorlig rätt till kommunikation i alla lägen.
- 114 Mikael Rosquist, Rainers "krig" mot Säpo, i Tempus den 14 oktober 1983.
- 115 Morgonekot den 1 augusti 1985. Reporter Einar Frydén. I riksdagen har VPK tagit upp frågan om innehållet i nya PKK § 13, varvid man hävdade att "den praktiska konsekvensen av ändringen är faktiskt inte till den enskildes fördel, utan tvärtom", riksdagsprotokollet 1983/84:60, s 25. Justitieminister Wickbom vägrade emellertid då att diskutera frågan och bemötte således ej påståendet, ibid s 26 ff. På samma sätt hade en av Wickboms företrädare, f justitieministern Winberg, i en riksdagsdebatt den 22 november 1979 vägrat att svara på frågan om han var beredd att tillse att PKK § 13 i dess dåvarande lydelse för framtiden kom att tillämpas, riksdagsprotokollet 1979/80:35, s 20 ff.
- 116 Jfr JO dnr 2029-1985.
- 117 Regeln i PKK § 21 a – tidigare PKK § 12 – omfattar således bara de fall där personalkontroll begärs rörande redan anställd personal.
- 118 SOU 1968:4, s 47.
- 119 Ibid, s 47 f.
- 120 Ibid, s 68.
- 121 SACO dnr 161.68/79.68.
- 122 LO i remissvar daterat den 19 februari 1968, dnr saknas.
- 123 TCO i remissvar daterat den 19 februari 1968, dnr saknas.
- 124 Arne König, Facklig insyn finns på pappret men saknas helt i verkligheten, i Lag och Avtal nr 10/1983.
- 125 Justitiedepartementet dnr 2943/73, 3461/73 och Lista A7:20-79 samt RPS/Säk SA 248-230-80.
- 126 Jfr JO 1984/85, s 153 f, e c.
- 127 RPS/Säk SH 728-81, s 24.
- 128 Jfr ÖB:s bestämmelser för personalkontroll, TGK 740265 mom. 45, vari framhålls att vid framställan om personalkontroll så skall uppgift lämnas om orsaken till denna framställan. Dessa uppgifter "skall vara så fullständiga och entydiga, att de kan tjäna till ledning vid bedömning i central instans av ärendets betydelse från

säkerhetssynpunkt och ligga till grund för beslut, anvisning eller åtgärd." I det s k Ehnebomfallet skedde kontroll via ÖB. Trots det saknade RPS vid sitt utlämnandebeslut, som medförde att Ehnebom omplacerades, t o m kunskap om att Ehnebom vid tillfället för kontrollen var sysselsatt med hemliga försvarsprojekt, RPS/Säk SH 1303-83.

129 ÖB Säk 931-31456 1983.

130 JO dnr 684/1983.

131 Höglunds anteckningar om sammanträdet är daterade till detta datum.

132 RPS/Säk SA 248-252-80.

133 RPS problematiserar ej det förhållandet att utlämnad uppgift i personalkontrollärende kan leda till omplaceringar, samt att fortsatt karriär omintetgörs i de fall högre befattning normalt är placerad i skyddsklass. SIF ställde sig mycket tveksam till RPS resonemang i denna del och anförde i sitt yttrande den 16 augusti 1983, ställt till JO, tre skäl härför: "För det första har berörda företag eller driftsenheter ofta en sådan inriktning att verksamheten på orten i sin helhet är av militär natur och det blir då inte fråga om övergång från 'neutrala' till skyddsklassade uppgifter.

För det andra leder militära beställningar icke till någon automatisk företagsexpansion och personalökning. Tvärtom sker ofta en omfördelning av företagets resurser. För att klara den militära produktionen reduceras den övriga produktionen. Om en arbetstagare icke godkännes för SUA-arbete och därmed blir begränsat användbar för företaget kan detta leda till uppsägning på grund av arbetsbrist. Rikspolisstyrelsens resonemang tycks vila på det felaktiga antagandet att tillgången på 'civila' och för de 'underkända' arbetstagarna passande arbetsuppgifter är konstant inom ett företag. I realiteten kan det vara direkt avgörande för anställningstryggheten att en arbetstagare är generellt användbar oavsett hur fördelningen vid olika tidpunkter är mellan militära och övriga beställningar.

För det tredje tycks Rikspolisstyrelsen resonera utifrån antagandet att en arbetstagare bara kontrolleras i initialskedet. Om det vid ett företag bedrivs endast militär produktion och någon anställs för denna typ av arbete behöver 12 § inte tillämpas i samband med den kontroll som görs vid anställningstillfället. Däremot måste en tillämpning av 12 § övervägas varje gång förnyad kontroll sker och som framgår av överbefälhavarens skrivelse görs förnyade kontroller i stor omfattning även i skyddsklass 2."

134 RPS/Säk SH 1303-83.

135 RPS/Säk har emellertid 1980 kommit så långt att pint Bjarne Törner arbetat fram ett utkast till cirkulär angående sekretess i ärenden om facklig förhandling m m, RPS/Säk SA-1248-80. Det framstår dock inte som klart att detta cirkulär avser överläggningar enligt PKK § 12.

136 Justitiedepartementet dnr 2943/73.

- 137 Justitiedepartementet dnr 3461/73.
- 138 Jfr avsnitt 14.4.3.1. och 14.4.3.3.
- 139 RPS/Säk SA 728-81. Dessa uppdrag förutsätts vara placerade i skyddsklass.
- 140 Begreppet "särskilt" i MBL § 13 refererar till att beslutet till sitt syfte skall vara särskilt fokuserat på just den berörde arbetstagaren. Man kan uttrycka det som att förhandlingsskyldighet jämlikt MBL § 13 bara kommer i fråga i de fall förändringen av arbetstagarens arbets- eller anställningsförhållande beror på skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen. Utanför förhandlingsskyldigheten jämlikt MBL § 13 faller således de fall där beslutet till sin *effekt* endast kommer att beröra enstaka arbetstagares arbets- eller anställningsförhållande, om den aktuella effekten *ej särskilt* varit *åsyftad* utan bara är en följd av *tex en* i objektiv mening neutral organisationsförändring.
- 141 Se härom bl a Fahlbeck, Praktisk arbetsrätt, s 189, samt Svensson, Medbestämmande och politisk demokrati, s 121 f.
- 142 I och för sig skulle man kunna hävda att undantaget endast omfattar de företag som är nämnda i PKK § 3. Resultatet av en sådan tolkning vore så absurt att denna tolkning här bortsetts från.
- 143 Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 134.
- 144 Jfr Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s 639.
- 145 Regeringsbeslut den 9 februari 1984 dnr 2487-83.
- 146 Sandberg har förtidigare vänt sig till RPS med begäran om uppgift om huruvida personalkontroll företagits beträffande honom och om uppgift i sådant fall utlämnats. RPS/Säk bekräftade att personalkontroll begärts men ansåg sig "av sekretesskäl" ej kunna ange huruvida framställa om personalkontroll föranledde utlämnande av uppgift, RPS/Säk SA 248-817-83.
- 147 Jfr Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 151.
- 148 Jfr Ragnemalm, Offentlighetsrättsliga studier, s 236 ff (särskilt s 240) samt departementschefen i Prop 1971:30, s 390 ff (särskilt s 391). Jfr även Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s 477 f.
- 149 European Court of Human Rights, Case of Klass and others. Strasbourg den 6 september 1978.
- 150 Jfr Europakommissionen Appl. No 9248/81 Leander against Sweden. Report of the Commission, p 90.
- 151 Statlig tjänst placerad i skyddsklass får ej tillsättas med annan än svensk medborgare. Ej heller får annan än svensk medborgare förordnas utöva tjänsten, SFS 1975:608. I ÖB:s bestämmelser om personalkontroll, TKG 740265 mom. 8, stadgas att myndigheten själv skall kontrollera att vederbörande är svensk medborgare innan personalkontroll begärs.
- 152 Eftersom PKK saknar förarbeten där denna fråga behandlas med tillräcklig grad av klarhet har jag i brev den 21 oktober 1985 frågat statssekreterare Harald Fält om på vilken nivå denna prövning, enligt justitiedepartementets uppfattning, skall ske. Något svar från departementet har ännu (20 januari 1986) ej anlänt. I det s k

Sandbergfallet, som var föremål för huvudförhandling i AD den 14 januari 1986 (ADD 1986:28), hördes emellertid överstelöjtnant Lennart Borg, enligt egen uppgift ansvarig chef inom FST/Säk för den verksamhet som särskilt har att handlägga personalkontrollärenden för ÖB. Som jag uppfattade Borgs vittnesmål vidimerade han den uppfattning som jag givit uttryck för i denna undersökning. Enligt Borg måste nämligen prövningen ske "på lägsta nivå" till uppfyllande av de krav på en fullständig bild som PKK § 20 ställer. ÖB själv har inga sådana detaljerade uppgifter. Enligt Borg hade också chefen för P7/FO11 fått en sammanfattning av vad som utlämnats från RPS/Säk, se vidare nedan där Sandbergfallet behandlas i den löpande texten.

- 153 SOU 1968:4, s 48.
- 154 Ibid, s 77.
- 155 Ibid, s 67.
- 156 Europakommissionen Appl. No. 9248/81 Leander against Sweden. Hearing den 10 oktober 1983.
- 157 Ibid. Jfr även RÅ 1981 Ab 100 där en personalkontrollerad som begärt att få bli antagen som hemvärnsman efter personalkontroll nekats detta, varefter han vände sig till RPS med begäran att få ta del av vad som kan ha utlämnats om honom. RPS hänvisade i denna del den sökande, under återopande av PKK § 20 där det anges att myndigheten skall företa en självständig prövning, till den myndighet som begärt personalkontroll.
- 158 SOU 1968:4, s 68 f.
- 159 Ibid, s 70. Jfr även s 66 f: "Man torde kunna anförtra åt de parlamentariska ledamöterna att bedöma när ett sådant utlämnande kan anses påkallat. En avvägning får härvid ske med hänsyn till den bedömda risken för bristande lojalitet mot riket, å ena, samt arbetsförhållandena i den tilltänkta anställningen å andra sidan." Jfr även Europakommissionen Appl. No 9248/81 Leander against Sweden. Report of the Commission, p 32: "An important factor for the consideration of the National police Board is what kind of position the matter concerns, the degree of reliability of the information and how old the recordings are."
- 160 SOU 1968:4, s 83.
- 161 JO 1973, s 494 ff (särskilt s 497). Samtidigt framhöll emellertid Luftfartsverket att det faktiskt förekommit att man antagit person till den sökta befattningen trots att uppgift utlämnats i personalkontrollärende.
- 162 Expressen den 14 januari 1972, Han avslöjar Säposkandal.
- 163 Malmö tingsrätt mål nr 1270/83, Dom DT 42 1985. Jfr även överstelöjtnant Lennart Borg, enligt egen uppgift chef för den verksamhet inom ÖB som särskilt har att handlägga personalkontrollärenden, som på begäran av svarandesidan hördes som sakkunnig i det sk Sandbergfallet (huvudförhandling 14 januari 1986, dom 12 mars 1986). Borg uppgav där under ed att ÖB ej anser sig ha någon anledning att ifrågasätta de uppgifter som utlämnats av RPS

och ej heller dessa bort utlämnas just med tanke på tjänsten.

- 164 (5 meningar uteslutna.) I det tidigare refererade fallet med omplacering av en civilanställd förrådsman vid P7/FO11 i Skåne, förklarade stabschefen att de fått en 'rekommendation' från FST/Säk sedan uppgift utlämnats i personalkontrollärende. Beroende "på hur stark rekommendationen är" tar myndigheten därefter ställning till eventuella beslut i anledning av personalkontrollen, Arne König, "Stoppad av politiska skäl. Stämmer försvaret", i Arbetaren nr 46/1983.
- 165 TGK 901:740265.
- 166 Malmö tingsrätt mål nr T 1270/83 Dom DT 42, s 7.
- 167 FST/Säk dnr 9013-1 1980.
- 168 Andersson/Öhman, Hemvärnschefen tillstyrkte medlemskapet, i Dagens Nyheter den 15 september 1980. Den kontrollerade, Mats Alvemark, sökte via besvär till Regeringsrätten få reda på vilka uppgifter som utlämnats, men besvären avslogs, RegR dom 765-1981 (RÅ 1981 Ab 100).
- 169 Jfr Ragnemalms resonemang om betydelsen av beslutande myndighets kompetens, vid inhämtande av lämplighetsintyg och andra yttranden, för frågan om förvaltningsbesluts överklagbarhet, Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s 252, 348 f, 352 & 370 ff m fl ställen.
- 170 Detta är ju särskilt tydligt mot bakgrund av att de uppgifter som utlämnas i personalkontrollärende ej får åtföljas av annat än en förtydligande kommentar från RPS sida. Fram till den 1 oktober 1983 fick utdraget ur registret ej ens åtföljas av sådan kommentar.
- 171 ÖB dnr Säk 9013:31380.
- 172 Statens bakteriologiska laboratorium dnr 50/82-9053.
- 173 Dnr KF 1981:18. Min kursivering.
- 174 Dnr BJ A85:14/82. Jfr dock den anställningsbekräftelse SUA-företaget "X" använt sig av där det anges att anställning kommer till stånd i enlighet med överenskommelse därom "under förutsättning att sedvanlig personundersökning hos FMV genomförs och godkännes", se bilaga.
- 175 Se Lunning, Anställningsskydd, s 352.
- 176 Visserligen uppställs som villkor för att man skall få t ex tjänst som auktoriserad väktare att vederbörande godkänts av länsstyrelsen. Inför sådant godkännande sker personalkontroll. Det saknas emellertid regler som innebär att länsstyrelsen vid sk utfall skall vägra godkänna den arbetssökande.
- 177 Jägerskiöld, Svensk Tjänstemannarätt I, s 521 och 534.
- 178 Ibid, s 569. Jfr även RÅ 1973 U 7, där fråga var om disciplinär åtgärd mot tre lärare sedan de påståtts driva politisk och anti-religiös propaganda. Regeringsrätten ansåg det ej mot de berörda lärarnas bestridande vara styrkt att de bedrivit propaganda i sin undervisning. Två dissidenter ansåg att detta var styrkt beträffande en av lärarna, varför de ansåg att Regeringsrätten borde fast-

- ställa länsskolnämndens beslut om varning. Av intresse i målet är vidare att Regeringsrätten förklarade att lärares aktiva deltagande i den s k FNL-rörelsen var något som skett på dennes fritid och således ej kunde belasta henne i hennes tjänsteutövning.
- 179 JO 1968, s 354 f.
 - 180 JO 1979/80, s 459 ff.
 - 181 JO 1968, s 354 f.
 - 182 Wennergren, I statens tjänst, s 85.
 - 183 Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt, Del I, s 513.
 - 184 Jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s 186.
 - 185 Jfr dåvarande departementsrådet Welander i intervju av Cecilia Steen-Johnson, Råd till Leander: "Vänd dig till JO", i Dagens Nyheter den 11 november 1979.
 - 186 Jfr avsnitt 14.3.3.
 - 187 Personalkontrollberättigad myndighets beslut att begära personalkontroll är däremot ej överklagbart, jfr Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 137.
 - 188 Sigeman m fl, Rättegången i arbetstvister, s 55.
 - 189 Wennergren, I statens tjänst, s 82.
 - 190 Se Statsrådsberedningen, Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen, s 9.
 - 191 Jfr dock RF 7:2 som ju "är så avfattad att den ger uttryck för en av de väsentligaste grundsatserna i förvaltningsförfarandet, den s k kommunikationsprincipen", Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 46 f. Enligt RF 7:2 skall regeringen "i den omfattning som behövs" bereda bl a den enskilde möjlighet att yttra sig i samband med beredningen av regeringsärenden. Detta anses på sätt som Hellners angivit vara ett uttryck för den stora vikt som kommunikationsprincipen tillmätts just för tillgodoseende av den enskildes rättssäkerhet, något som även konstitutionsutskottet understrukit, jfr Statsrådsberedningen, Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen, s 42 f. Bortsett från personalkontrollärenden förefaller det också som om kommunikation med viss regelmässighet sker även i regeringsärenden, ibid s 5 f. Undantaget för personalkontrollärenden torde motiveras med att underlaget för regeringens bedömning i dessa ärenden är av sådan synnerlig betydelse för rikets säkerhet att behovet av sekretess anses ta över intresset av kommunikation, jfr ibid, s 38 ff samt 43 ff.
 - 192 Prop. 1973:90, s 232.
 - 193 Prop. 1971:30, s 320. Även Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 47, Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s 106 f och s 117 f samt Statsrådsberedningen, Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen, s 12.
 - 194 Förvaltningslagens regler kan nämligen, enligt Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 44, vara analogt tillämplbara. Departementschefen uttalade också att han utgick från att regeringsärenden i tillämpliga delar skulle handläggas jämlikt samma principer som enligt förvaltningslagen gäller för underordnad myn-

- dighet, prop. 1971:30, s 319. Angående förvaltningslagens tillämpning i regeringsärenden, se Statsrådsberedningen, Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen, i denna fråga särskilt s 10 f.
- 195 Sigeman m fl, Rättegången i arbetstvister, s 55 f.
- 196 Fahlbeck, Praktisk arbetsrätt, s 278.
- 197 Sundberg, Kommunalrätt, s 82.
- 198 Ibid, s 277.
- 199 Ibid.
- 200 Strömberg, Kommunalrätt, s 74 och 83.
- 201 Ibid, s 83 f samt Sundberg, Kommunalrätt, s 290.
- 202 Strömberg, Kommunalrätt, s 84.
- 203 Ibid.
- 204 Ibid, s 75.
- 205 Sundberg, Kommunalrätt, s 290.
- 206 Jfr Strömberg, Kommunalrätt, s 83, samt Sundberg, Kommunalrätt, s 270.
- 207 Jfr vidare Strömberg, Kommunalrätt, s 79, 82 & 84.
- 208 Jfr Strömberg, Kommunalrätt, s 85.
- 209 Jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s 163 f. Även Sundberg, Kommunalrätt, s 299 ff.
- 210 Strömberg, Kommunalrätt, s 83 samt Sundberg, Kommunalrätt, s 293 f.
- 211 Ole Westerberg, Allmän förvaltningsrätt, s 165. Westerberg hänvisar till NJA 1966, s 164, där fråga var om entledigande av en tjänsteman som skett i början av sextiotalet.
- 212 Jfr Lunning, Anställningsskydd, s 360.
- 213 Jfr vidare Victorin, Om omplacering och omreglering i anställningsförhållanden, SvJT 1979, s 675 ff.
- 214 Överenskommelsen har ej varit föremål för förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer.
- 215 JO 1984/85, s 155.
- 216 Regeringsbeslut den 10 september 1981, dnr 926/81.
- 217 SIF i brev daterat 16 augusti 1983 adresserat till JO.
- 218 Jfr avsnitt 14.4.3.1 och 14.4.3.3.
- 219 Wennergren, I statens tjänst, s 141. Min kursivering.
- 220 Malmö tingsrätt mål nr T 1270/1983 Dom DT 42.
- 220a AD avslag i ADD 1986:28 Sandbergs talan. Domen var enhällig.
- 221 Arbetstagare som faller utanför LAS, LOA eller annan anställningsskyddslagstiftning kan emellertid ej av detta skäl helt godtyckligt skiljas från sin anställning. Jämlikt ADD 1932:100 får en uppsägning nämligen aldrig stå i strid med "goda seder".
- 222 Jfr ovan vad som anförts därom under avsnitt 14.4.2.1.
- 223 Min kursivering.
- 224 B SÄK mom. 6.5.3.
- 225 TKG 740265 med ändring genom TFG 790001 mom. 4.2.
- 226 Erik Lidén, "Säkerhetsskäl" bakom kontrollen av 150 vpl, i Svenska Dagbladet den 26 september 1980.
- 227 Jfr LOA 1:5.

- 228 Löneförmåner för arbetstagare försatta i disponibilitet bestämmes via avtal, se Wennergren, I statens tjänst, s 138.
- 229 Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt, Del II:1, s 93.
- 230 Ibid, s 94.
- 231 Ibid, s 95, med nothänvisning till Dag Hammarskjöld, Hjalmar Hammarskjöld. Inträdestal i Svenska Akademien.
- 232 Ibid, s 97.
- 233 Ibid, s 97 f.
- 234 Jägerskiöld, Tjänstemannarätt, s 63.
- 235 Ibid.
- 236 Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt, Del II:1, s 98. Jfr NJA 1966, s 164 där käranden hävdade att han entledigats från sitt arbete pga misstankar om att han utgjorde en säkerhetsrisk. Samtliga instanser ansåg dock klarlagt att detta ej var skälet till entledigandet varför den principiella frågan i denna del ej kom att prövas.
- 237 Prop. 1965:60.
- 238 Ibid, s 207. Min kursivering.
- 239 "...möjligheterna att tvångsvis försätta tjänsteman i disponibilitet avsevärt begränsats efter ändringarna i statstjänstemannalagen", DsUD 1975:3, s 133.
- 240 Prop. 1975/76:105, bilaga 2, s 253.
- 241 Jfr även Jägerskiöld, Tjänstemannarätt, s 31, där disponibilitetsinstitutet motiveras av "ökad hänsyn till bl a politiska faktorer".
- 242 Jfr prop. 1965:60, s 208.
- 243 Jfr Anställningsförfordningen § 40 samt Sigeman m fl, Rättegången i arbetstvister, s 59 f. Huvudregeln är annars att även offentlig arbetsgivares beslut i samma omfattning (t o m i något fler fall eftersom den offentlige arbetsgivaren i sin verksamhet till skillnad från den private är bunden av kraven i RF 1:9 på saklighet och opartiskhet, jfr ADD bl a 1982:29 och 1982:112) som den private arbetsgivarens beslut skall kunna bli föremål för rättslig prövning. Sådan prövning skall då ske jämlikt bestämmelserna i LRA, dvs med tingsrätt och arbetsdomstolen som överprövningsinstanser. Detta gäller t ex beslut om uppskov med omstationering av tjänsteman (RÅ 1980 Bb 322), avstängning av tjänsteman (RÅ 1981 Ab 303), varning (RÅ 1981 Bb 135), fråga om arbetsskyldighet (RÅ 1981 Bb 205 & 234) liksom även prövning av omplacering och omreglering (RÅ 1981 Ab 304 samt RÅ 1982 Bb 3 & Bb 96). Just för frågan om arbetstagare skall försättas i disponibilitet görs emellertid undantag innefattande att sådant ärende skall prövas av regeringen. Att just regeringen, och ej förvaltningsdomstol eller allmän domstol, har den slutliga överprövningsrätten i vissa ärenden brukar motiveras med att just dessa ärenden kräver politiska ändamåls- och lämplighetsöverbägganden, jfr bl a Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s 185.
- 244 Rimligheten härav diskuteras under avsnitt 14.3.5., där det resonerar som förs rörande frågan om RPS utlämnandebeslut borde vara överklagbart med vederbörliga ändringar även borde kunna

- med samma styrka föras rörande den nu behandlade frågeställningen.
- 245 Statsrådsberedningen dnr 2464/85.
- 246 Prop. 1975/76:105 bilaga 2, s 244. Jfr även s 206 med departementschefens motivering till varför man såvitt avser tjänstetillsättningar alltså föredrar en särskild ordning för de statligt reglerade tjänsterna: "Ändamålet med föreskriften är inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder."
- 247 Jfr även JO 1980/81, s 155.
- 248 Jfr Ragnemalm, Offentlighetsrättsliga studier, s 242, refererande till RRK R 75 2:30.
- 249 Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 214 f.
- 250 Jfr ibid, s 201.
- 251 Ibid, s 177.
- 252 Ibid, s 176.
- 253 Jfr t ex departementschefen i prop. 1971:30, s 465.
- 254 Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 198.
- 255 Jfr angående förvaltningslagens tillämpbarhet Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 29 f.
- 256 Ibid, s 227 f.
- 257 JO 1959, s 292 ff. Jfr även JO 1961, s 343 f, där liknande kritik riktades mot sjöfartsstyrelsen, JO 1962, s 339 ff, med förslag till regeringen om "lagstiftningsåtgärder för vinnande av ökat administrativt rättsskydd genom införande av allmän föreskrift om skyldighet i vissa fall för förvaltningsmyndigheter att före ärendes avgörande lämna enskild part tillfälle yttra sig" samt JO 1965, s 473 ff och JO 1968, s 362 ff.
- 258 Sekretesslagens § 39 innehöll ett stadgande om att beslutshandling i mål alltid skall utlämnas till part. Även annan handling skulle utlämnas, såvida det ej av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen befanns vara av synnerlig vikt att innehållet i handlingen ej uppenbarades. Den nya sekretesslagen (SFS 1980:100) innebär ingen ändring i fråga om de registrerades rätt till insyn i polisregister (jfr DsJu 1981:6) och detta gäller särskilt det av RPS/Säk förda registret vars innehåll är hemligt enligt SekrL 2:2, 5:1, 7:17 och 9:17 (jfr RPS/Säk SA 449-39-83).
- 259 JO 1967, s 91 ff.
- 260 Undantaget torde främst vara motiverat av arbetsekonomiska hänsyn.
- 261 Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 182.
- 262 Ibid, s 181.
- 263 Ibid, s 195, samt prop. 1979/80:2 Del A, s 402.
- 264 Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s 188.
- 265 Ibid, s 192.
- 266 Jfr ADD 1985:99.
- 267 Därmed inte sagt att han har rätt att få ta del av själva den ut-

lämnade handlingen, jfr Corell m fl, Sekretesslagen, s 326. Jfr även prop. 1979/80:2 Del A, s 335, samt DsJu 1977:11 Del 2, s 276 f. Angående betydelsen av att sådan handling åberopas i allmän domstol, se JO 1984/85, s 318 ff. Lösningen för arbetsgivaren, dvs i detta fall svaranden, kan i sådant fall vara att redovisa uppgifter som utlämnats till stöd för hans inställning i målet, men därvidlag kräva såsom en förutsättning härför att förhandlingarna skall hållas inom stängda dörrar med begäran om att domstolen särskilt skall förordna att de närvarande skall beläggas med tystnadsplikt rörande de uppgifter som därvidlag framkommer, jfr SekrL 12:3. En annan sak är att RB 36:5 lägger vissa hinder i vägen för domstol att tvinga person med kunskap om vad som utlämnats i personalkontrollärende att vittna i målet rörande innehållet i dessa uppgifter.

- 268 ÖB 901:30646 samt RPS/Säk SA 240-901-81.
- 269 RPS/Säk SA 244-527-82.
- 270 TGK 740265 ändrade genom TFG 790001.
- 271 FST/Säk 9013-1 samt RPS/Säk SA 248-40-80 överfört till hemliga diariet under dnr SH 186-80. Efter besvär till kammarrätten i Stockholm beslöt kammarrätten i dom den 21 december 1982 (mål nr 7378-1982) att jag skulle få ta del av försvarsstabens skrivelse.
- 272 TFG 790001.
- 273 Jfr beslut av Chefen för marinen i Leanderfallet, CM beteckning Säk 901, daterat den 3 oktober 1979.
- 274 Malmö tingsrätt mål nr T 1270/83 Dom DT 42.
- 275 Jfr SIF:s besvär i ärendet till regeringen, daterade den 27 april 1981 samt regeringsbeslut i samma ärende (ingen åtgärd) den 10 september 1981, försvarsdepartementet dnr 926/81. Jfr vidare brev från Statsanställdas förbund avdelning 2159, daterat den 30 augusti 1983, till Statsanställdas förbund sektion 2. I ärendet hade personalkontroll begärts i slutet av januari, varefter ärendet redovisats inför RPS styrelse den 10 februari samma år (1983). Huruvida uppgift då beslöts utlämnas eller ej anser sig RPS/Säk av sekretessskäl vara förhindrad uppge, RPS/Säk SA 248-817-83.
- 276 JK dnr 1041-82-80.
- 277 Jfr dock RB 23:18 varav framgår att en förutsättning för att neka den misstänkte och hans försvarare att få del av detta material är att sådan delgivning skulle vara till men för utredningen.
- 278 Europakommissionen Appl. No. 9248/81. Leander against Sweden. Report of the Commission, p 44.
- 279 Jfr RPS/Säk SA 449-737-81, Kammarrätten i Stockholm mål nr 6066-1981 (ej ref i RK) samt RÅ 1982, ref 2:68.
- 280 RÅ 1981 Ab 100 & Ab 282 samt RÅ 1982 Ab 85, Ab 148 & Ab 149.
- 281 Polisregisterlagen § 3 ändrades med den nya lydelse mitt resonemang bygger på fr o m 1 juli 1984 (SFS 1983:1098). Ändringen syftade endast till att komplettera lagförslag om ny lag med vissa

bestämmelser om larmanläggningar m m (prop. 1982/83:163, SFS 1983:1097) innebärande att företag som installerar larmanläggningar som avses i lagen i viss utsträckning skall vara auktoriserade. Genom ändringen i polisregisterlagen, samt vissa följdändringar i polisregisterkungörelsen (SFS 1983:1100) avsåg man tillförsäkra att de aktuella installationsföretagen gavs möjlighet att inhämta utdrag ur centralt polisregister för prövning av vissa frågor i samband med nyanställning. Avsikten är att dessa företag skall ha skyldighet att inhämta sådan upplysning innan man nyanställer arbetstagare (jfr prop. 1982/83: 163, s 51). Denna skyldighet framgår indirekt av en jämförelse mellan SFS 1983:1097 och polisregisterkungörelsens § 17 tredje punkten. Polisregisterkungörelsens § 17 ger vidare poststyrelsen och postdirektören (punkt 2), statlig, kommunal, landstingskommunal, enskild sammanslutning och person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av psykiskt utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom (punkt 4) samt chefen för armén, vad det avser personal som skall ställas till FN:s förfogande (punkt 5) rätt att erhålla utdrag ur polisregister vid nyanställning.

282 Moberg, Företaget och sekretessen, s 153.

283 Ibid, s 154.

284 RPS/Säk SH 728-81, s 24 f.

285 Enligt ÖB:s bestämmelser om personalkontroll TGK 740265 mom. 42 gör ÖB på detta sätt först "efter särskild prövning".

286 RPS/Säk SA -442-80 där chefen för armén informerar RPS/Säk om varsel om uppsägning.

287 RPS/Säk SA 449-737-81 PM upprättat den 20 september 1982.

288 Jfr SOU 1968:4, s 77.

289 JO 1967, s 196 f.

290 JO 1973, s 72.

291 Se avsnitt 12.3.1.

292 Se avsnitt 14.4.1.

Refererad litteratur m m

Rättsfallsregister

Regeringsrätten

RÅ 1971 Ju 13

RÅ 1973 U 7

RÅ 1976 Ab 363

Ab 370

Bb 264

RÅ 1977 Ab 548

RÅ 1978 Ab 497

Ab 518

RÅ 1980 Ab 491

Bb 322

RÅ 1981 Ab 100

Ab 282

Ab 303

Ab 304

Bb 135

Bb 205

Bb 234

RÅ 1982 Ab 85

Ab 148

Ab 149

Ab 214

Ab 263

Ab 342

Bb 3

Bb 96

ref 2:68 (även ref. som Dom 815-1982 och som RegR målnr
4002-1980)

RÅ 1983 Ab 74

Ab 113

Ab 149

Ab 158

Ab 168

Ab 250

Kammarrätten i Stockholm

Målnr 6066-1981

Målnr 7378-1982

Arbetsdomstolen

ADD 1929:29

1932:100

1941:48

1951:38

1978:89

1978:105

1978:106

1982:29

1982:112

1984:124

1985:5

1985:15

1985:41

1985:99

1986:28

Högsta Domstolen

NJA 1945 s 209

1946 s 83

1966 s 164

Övriga

Malmö tingsrätt målnr T 1270/83 Dom DT 42

Halmstads tingsrätt målnr T 145/85

European Court of Human Rights. Case of Klass and others. Strasbourg den 6 september 1978.

European Commission of Human Rights. Application No 9248/81 Leander against Sweden.

Myndigheter m m

Rikspolisstyrelsen

RPS SA 44-1968

RPS verksamhetsberättelse 1980/81

RPS Informationsenhet;

FAKTA September 1979

FAKTA J 6 Oktober 1979

Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet, FAP 403:3

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning

SA 009-899-72

248-332-74

248-152-76

248- 16-79

153-144-79

-267-79

449-338-79

-339-79

179-408-79

171-448-79

248-499-79

248-657-79

244-812-79

006-855-79

244-1026-79

794-1143-79

-1159-79

248-1215-79

248-1216-79

248-1217-79

248-1253-79
248-1321-79
248-1354-79
248- 40-80
159-130-80
055-200-80
449-208-80
248-230-80
699-240-80
796-251-80
248-331-80
248-424-80
272-439-80
-442-80
248-461-80
059-589-80
709-740-80
449-1097-80
449-1155-80
794-1232-80
777-1248-80
449-359-81
449-555-81
449-737-81
240-901-81 (FA SÄK)
248-988-81
449-479-82
244-527-82 (SUA)
449- 39-83
248-817-83
449-267-84

SH 15-79

593-79
1224-79
1250-79
1530-79
1578-79
2039-79
2486-79
2598-79
3161-79
3406-79
186-80
206-80
343-80

634-80

1376-80

728-81

(en rad utesluten)

1303-83

Rotel A 22 LSTM 127

Rotel B 42 internmeddelande till rotel B 44

Skrivelse daterad 26 februari 1979 riktad till regeringen

Skrivelse daterad 16 augusti 1983 riktad till JO

RPS/Säk Blanketterna 44 och 45

Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannens ämbetsberättelser 1936

1944

1945

1946

1947

1959

1961

1962

1965

1967

1968

1973

1975/76

1976/77

1978/79

1979/80

1980/81

1984/85

JO dnr 73/1968

90/1968

91/1968

92/1968

113/1968

141/1968

206/1968

(en rad utesluten)

871/1980

684/1983

1458/1984

2316/1984

2029/1985

Militieombudsmannen

Militieombudsmannens ämbetsberättelse 1943

Justitiekanslern

JK dnr RD 19/68
2962-77-21
2722-81-13
1041-82-80
1570-82-25

Regeringen

Regeringsprotokoll dnr 3276-70 1975
Regeringen dnr 2124-80, H 141/80
Regeringsbeslut den 10 september 1981 dnr 926/81
Regeringsbeslut den 9 februari 1984 dnr 2487/83

Övriga myndigheter och departement

Arbetskyddsstyrelsen skrivelse daterad 20 februari 1982 dnr saknas
(en rad utesluten)
Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar dnr 105-82
Affärsverket FFV odaterat enkätsvar som saknar dnr
Byggnadsstyrelsen dnr 105-149/81
Chefen för marinen dnr CM Sak 901/1979
Chefen för flygvapnet dnr 930:61852 1984
Civilbefälhavaren för Nedre Norrlands Civilområde dnr I Ä-4-68
Civilbefälhavaren för Övre Norrlands Civilområde dnr K-18-82
Civilbefälhavaren för Östra Civilområdet dnr A 5-68
-, dnr H 96-81
Civilförsvarsstyrelsen dnr 488/1968 40/154
-, dnr 416-2936/81
Datainspektionen dnr 24-73
-, skrivelse daterad 4 december 1981 dnr saknas
Datamaskincentralen dnr 93/70
-, dnr 81-L4-558
Domstolsverket dnr 418-1976
Flygtekniska försöksanstalten dnr 1553/81-0016
(en rad utesluten)
Fortifikationsförvaltningen dnr 3595/82 As
Försvarets civilförvaltning dnr 161-522 1984

FMV dnr 87001-75-826-28-001

-, dnr BJ A 85:14/82

(en rad utesluten)

-, dnr 2449/79 H 165/79

-, dnr 926/81

-, skrivelse daterad 3 december 1981 dnr saknas

FST/Säk dnr 9013-1 1980

-, dnr 930 1980

Helsingborgs polisdistrikt dnr 639 A 3456/80

Justitiedepartementet Sammanställning av remissvar över SOU 1968:4 daterad den 26 februari 1968

-, hemlig skrivelse 26 mars 1971

-, dnr 98/80

-, dnr 251/70

-, dnr 2256/70

-, dnr 42/71

-, dnr 3610-72 F 3

-, dnr 2943/73

-, dnr 3461/73

-, dnr 693/74

-, dnr 404/76

-, dnr 917/78

-, lista A 7:20-79

-, dnr 414/79

-, dnr 1415/81

-, dnr 3207/81

-, dnr 1319/83

Lantbruksstyrelsen dnr 1246/81

Lantmåteriverket dnr 509-1439-81

Luftfartsverket dnr P 68/82-1305

LSt i Blekinge län dnr 41.024-10-82

LSt i Gävleborgs län dnr 41.0242-8-82

LSt i Göteborgs och Bohus län dnr 41.024-44-81

-, dnr 41.242-3-82

LSt i Hallands län dnr 12.31-884-81

LSt i Jämtlands län dnr 41.024-9-81

LSt i Kristianstads län skrivelse daterad 5 mars 1982 dnr saknas

LSt i Kronobergs län dnr 41-654-78-81

LSt i Norrbottens län dnr 41.024-1653-81

LSt i Värmlands län dnr 41.0242-7-82

LSt i Västerbottens län dnr 41.069-55-81

LSt i Älvsborgs län dnr 41.024-35-81

Postverket dnr KF 1981:18

Riksdagens förvaltningskontor dnr 1839-298-81

Riksförsäkringsverket odaterat enkätsvar som saknar dnr

Riksgäldskontoret dnr 219-81929/1982

Riksrevisionsverket dnr 1981:1009

Riksåklagarämbetet dnr AD 560-81

SiDA dnr 0.40/1982

SMHI dnr 1010/14

Socialstyrelsen dnr 115/25/81

Sprängämnesinspektionen dnr I M/418

Statens Bakteriologiska Laboratorium skrivelse daterad 3 november 1981
dnr saknas

-, dnr 50/82-9053

Statens Förhandlingsråd dnr 628/81/19

Statens Jordbruksnämnd dnr 702-204/81

SJ dnr Aaf 81-029/096

Statens Kärnkraftsinspektion skrivelse daterad 13 november 1981 dnr saknas

Statens Livsmedelsverk dnr 4063/81

Statens Löne- och Pensionsverk skrivelse daterad 23 december 1981
dnr saknas

Statens Vattenfallsverk dnr DB-LNM/ALB-3842

-, B SÄK. Bestämmelser om säkerhetsskydd inom Statens Vattenfallsverk.

Statsrådsberedningen dnr 2464/85

Sveriges Riksbank dnr 81-483-5405

Televerket dnr Af 690/81 0856

Transportnämnden dnr 8-11/70

Transportrådet dnr 87-1628/81

ÖB AF SÄK 1970

TGK 740265

TFG 790001

dnr SÄK 9013:31380

dnr 930:1/1981

dnr 901:30646 TFD 81052 (FA SÄK)

dnr 9013-1/1983

dnr 931-31456/1983

TFD 83065 (SUA)

Fackföreningar

LO remissvar till SOU 1968:4 daterat den 19 februari 1968 dnr saknas

SACO/SR dnr 161.68/79.68

SIF skrivelse till regeringen daterad den 27 april 1981 dnr saknas

-, skrivelse till JO daterad den 16 augusti 1983 dnr saknas

SR dnr st 15/68

Statsanställdas förbund avdelning 2159 skrivelse till förbundet daterad den
30 augusti 1983 dnr saknas

TCO skrivelse daterad den 19 februari 1968 dnr saknas

Lagförarbeten m m

Statens offentliga utredningar

- SOU 1935:8 Betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet
 1940:8 Betänkande med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. strafflagen m m jämte därmed sammanhängande författningar
 1943:5 Utredning rörande polismäns anslutning till politiska ytterlighetsriktningar m m
 1948:7 Del III Betänkande angående säkerhetsstjänstens verksamhet
 1964:15 Utlåtande av juristkommissionen i Wennerströmaffären
 1964:17 Rapport av parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären
 1968:4 Handläggningen av säkerhetsfrågor
 1972:4 Säkerhets- och försvarspolitik
 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter
 1976:19 Den militära underrättelsetjänsten
 1979:6 Polisen

Departementsserien

- DsJu 1975:16 Spioneribrottet m m
 -, 1977:11 Del I och II. Handlingssekretess och tystnadsplikt
 -, 1979:18 Fallet Bergling
 -, 1980:2 Fallet Bergling. Överväganden angående åtgärder
 -, 1981:6 De registrerades rätt till insyn i kriminal- och polisregistren
 DsUD 1975:3 Personalpolitik i utrikesförvaltningen

Riksdagsutskotten

Arbetsmarknadsutskottet 1984/85:15

Första Lagutskottet 1943:35

-, 1944:25

-, 1946:49

-, 1951:23

-, 1967:59

Justitieutskottet 1971:5

-, 1972:4

-, 1973:6

-, 1979/80:3

-, 1980/81:33

-, 1981/82:38

Konstitutionsutskottet 1942:10

-, 1945:24

-, 1964:21

-, 1978/79:30

Statsutskottet 1946:240

-, 1952:109

-, 1963:11

Propositioner

- Prop. 1946:284 Ang fortsatt verksamhet för förhindrande och uppdagande av spioneri
- 1946:285 Förslag till lag om användande av statspolispersonal för vissa särskilda uppgifter
- 1962:148 Ang huvudmannaskapet för polisväsendet m m
- 1965:60 Ang reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt mm
- 1965:66 Ang medelsbehovet för försvarsstabens verksamhet under budgetåret 1965/66
- 1968:117 Förslag till lag angående ändring i lagen den 9 april 1965 (nr 94) om polisregister m m
- 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m m
- 1973:88 Angående försvarsforskningens framtida organisation m m
- 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m m
- 1975/76:105 Förslag till arbetsrättsreform m m
- 1979/80:2 Del A Förslag till sekretesslag m m
- 1980/81:13 Om polisens uppgifter, utbildning och organisation m m
- 1982/83:64 Om ändring i sekretesslagen (1980:100)
- 1982/83:163 Förslag till lag med vissa bestämmelser om larmanläggningar
- 1984/85:100 Med förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86

Motioner

- FK motion 1951:1 Om beredande av vidgade möjligheter att vid krig eller krigsfara ingripa mot verksamhet som hotar rikets yttre eller inre säkerhet
- AK motion 1943:308 I anledning av förslag till lag angående fortsatt giltighet av lagen den 9 januari 1940 (nr 3) om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara
- AK motion 1951:4 Om beredande av vidgade möjligheter att vid krig eller krigsfara ingripa mot verksamhet som hotar rikets yttre eller inre säkerhet
- AK motion 1967:33 Om viss utredning angående säkerhetspolisens register
- Motion 1978/79:1753 Om den parlamentariska kontrollen över Säpo

Riksdagsprotokollet

FK den 16 juni 1942 (hemligt sammanträde)

1943:5
1943:22
1946:29
1947:7
1951:16
1955:14
1962:34
1963:30
1964:29

AK 1948:21

1951:16
1955:15
1957:20
1962:35
1963:30
1964:29
1964:30
1966:38
1967:38
1967:47

Riksdagsprotokollet 1971:71

1972:42
1972:53
1972:136
1973:37
1973:74
1975:6
1975/76:13
1977/78:22
1978/79:97
1978/79:131
1979/80:35
1979/80:44
1983/84:60

Riksdagens snabbprotokoll 1985:147

Övrigt

SvJT 1946 s 478

NJA II 1948 s 273

Regeringens förordningsmotiv 1983:3

Laurin, Nils Olof: Sammanfattande rapport rörande kontroll av åtgärder mot sabotage vid industrier och anläggningar

Litteratur

Aarnio, Aulis: On legal reasoning (Åbo 1977)

Adorno, Theodor W: Introduction (Ur Frisby (ed), The Positive Dispute in German Sociology)

-, Sociology and Empirical Research (Ur Frisby (ed), The Positive Dispute in German Sociology)

Andersson, Anders: Polisen ser allt med hemliga TV-kameror (Expressen den 8 juni 1972)

Andersson/Öhman: Hemvärnschefen tillstyrkte medlemsskapet (Dagens Nyheter den 15 september 1980)

Berntler, Melker: Odaterad skriftlig kommentar till JK beslut dnr 2962-77-21

-, Säpos spaning ofta helt meningslös (Arbetaren nr 9/1980)

-, "Säkra och trovärdiga källor" (Dagens Nyheter den 15 januari 1981)

-, "Förhandling" = brottmålsförhör (Dagens Nyheter den 24 februari 1981)

Bjurman, Lars: Efterskrift (Ur den svenska översättningen av Horkheimer/Adorno, Upplysningens dialektik)

Björkman, Leif: Så fick vi Säpo (Expressen 30 maj 1972)

Boye, Karin: Kalloccain (Stockholm 1958)

Bratt, Peter: IB och hotet mot vår säkerhet (Solna 1973)

-, IB fortsatte spionera trots förbud (Dagens Nyheter den 10 oktober 1983)

Bruun, Niklas: Kollektivavtal och rättsideologi (Vammala 1979)

Christensen, Anna: Ideologikritik contra dogmatic (Ur Hydén (red), Rätten som instrument för social förändring)

Connerton, Paul (ed): Critical Sociology. Selected Readings. (Harmondsworth 1966)

-, Introduction. (ur Connerton (ed), Critical Sociology. Selected readings)

Corell, Hans m fl: Sekretesslagen (Lund 1980)

Dahl/Engzell/Falkkbo/Svensson: "Storstädningen" i Säporegistret skall kontrolleras (Dagens Nyheter den 25 mars 1972)

Elving, Ulf: Han lägger ut nät för både fisk och spioner (Expressen 2 maj 1979)

Eriksson, Lars D: Legalstrategins möjligheter (Oikeus nr 5/1975)

-, Marxistisk teori och rättsvetenskap (Helsingfors 1980)

Eriksson, Lars: Ett surt regn kommer att falla (Lund 1985)

Eriksson, P O: Året var 1969 (Expressen 6 mars 1975)

- Erlander, Tage: Säkerhetstjänsten ett ytterst hemligt verk. (Veckojournalen nr 6/1945)
- Fahlbeck, Reinhold: Praktisk arbetsrätt (Lund 1981)
- Falkenstam, Curt: Polisen i arbete (Stockholm 1958)
- , Polisernas krig (Borås 1983)
- Feyerabend, Paul: Ned med metodologin (Stockholm 1977)
- Flodgren, Boel: Arbetsdomstolen som rättsbildare (Stencil Lund 1981)
- Forslund, Björn: Avsked - Pappa läste Norrskensflamman (Expressen 25 november 1952)
- Fribergh, Erik: Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (Lund 1985)
- Frisby, David: The Positive Dispute in German Sociology (London 1976)
- Frykholm, Lars (red): Protokoll vid riksdagens hemliga sammanträden 1942-1945 (Stockholm 1976)
- Gadamer, Hans-Georg: The Historicity of Understanding (Ur Connerton. Critical Sociology. Selected Readings.)
- Gregory, J Masell: Law as an instrument of revolutionary change in a traditional millieu. The case of Soviet Central Asia (Ur Stjernquist/Widerberg, Introduktion i rättssociologi)
- Guillou/Rosenberg: Lennart Geijer: Dags att ompröva Säpos organisation (Aftonbladet 2 oktober 1977)
- Habermas, Jürgen: Knowledge and Human Interests (Surrey 1981)
- , Theory and Practice in a Scientific Civilization (Ur Connerton Critical Sociology. Selected Readings)
- , Systematically Distorted Communication (Ur Connerton, Critical Sociology. Selected Readings)
- Hallberg, Peter: Litterär teori och stilistik (Göteborg 1970)
- Hegel, Friedrich: Ur Logiken; Om den dialektiska metoden (Ur Mark-Wogau. Filosofi genom tiderna. 1800-talet)
- Held, Anders: Här är Säpobrevet som kallar grevinnan terroristsympatisör (Expressen 31 maj 1980)
- Held, David: Introduction to critical theory (London 1980)
- Hellners, Trygve: Förvaltningslagen med kommentarer (Uddevalla 1983)
- Holmberg/Stjernquist: Vår nya författning (Stockholm 1977)
- Holmström, Lars G: De har insyn i Säpos jobb - men bara en har kollat hemliga registret (Expressen 27 mars 1972)
- Horkheimer, Max: Eclipse of reason (New York 1974)
- , Traditional and Critical Theory (Ur Connerton. Critical Theory. Selected Readings)
- Horkheimer/Adorno: Upplysningens dialektik (Malmö 1981)
- Hydén, Håkan: Rättens samhällsliga funktioner (Lund 1978)
- , Miljöskyddslagstiftningens funktioner (Ur Stjernquist/Widerberg, Introduktion i rättssociologi)
- , (red): Rätten som instrument för social förändring (Lund 1982)
- Hydén/Stridbeck/Åström: Rätten som administrativt instrument (Stencil Göteborg 1984)

- Häggman/Lindgren: Industrispionage i Sverige och i utlandet (Solna 1975)
- Information från justitiedepartementet: Offentlighet och sekretess hos det allmänna (Stockholm 1981)
- Israel, Joachim: Språkets dialektik och dialektikens språk (Arlöv 1980)
- Johansson, Rune: Säpo spelar in från TV för spaning (Dagens Nyheter 28 april 1977)
- Jonasson, Jan: Sverigefakta (Spanien 1983)
- Jonsson, Bo: Läcka i Säpo (Dagens Nyheter 8 december 1966)
- Julin, Gösta: Nytt bråk om Säpo: Blankett avslöjar politiska hemvisten (Dagens Nyheter 27 mars 1972)
- Jägerskiöld, Stig: Svensk Tjänstemannarätt I (Uppsala 1956)
- , Svensk Tjänstemannarätt II:1 (Uppsala 1959)
- , Tjänstemannarätt (Uppsala 1969)
- Järbe, Bengt: Polisen i Stockholm förr och nu (Solna 1975)
- Kalleberg, Ragnvald (red): Kritisk teori (Oslo/Gjørvik 1977)
- Kubu, Mert: Gustav Möllers hemliga polis (Halmstad 1971)
- Kumm, Björn: 300 000 svenskar registrerade hos säkerhetspolisen (Aftonbladet 19 juni 1966)
- König, Arne: Facklig insyn finns på pappret men saknas helt i verkligheten (Lag och Avtal nr 10/1983)
- , Stoppad av politiska skäl stämmer försvaret (Arbetaren nr 46/1983)
- , Säpo kontrollerar anställda vid 900 privata företag (SIF-tidningen nr 4/1984)
- Larsson, Tomas: Säpo:s chef gillar jobbet och - 007 (Helg-Extra 31 oktober 1980)
- Larsson, Yngve: Hemliga polisen (Veckojournalen nr 7/1945)
- Leche, Ernst: Myten kring Säpo:s ursprung (Svensk Polis nr 8-9 1972)
- Lidén, Erik: "Säkerhetsskäl" bakom kontrollen av 150 vpl (Svenska Dagbladet 26 september 1980)
- Lindblå, Göran: Vad skall du göra åt skandalerna, Säpo-chefen? (Aftonbladet 25 mars 1979)
- Lindgren, Per: Spioneri? Sabotage? (Stockholm 1962)
- Lindholm, Stephen: Mikael, 22, vpl, åsiktsregistrerad (Aftonbladet 27 februari 1983)
- Lundegård, Mats: Säpo-chefen: Rutinjobb. Ingen åsikt registrerad (Dagens Nyheter 31 oktober 1975)
- Lundmark, Stig: Säpointervjun - porträtt av en tjurskalle (Expressen 29 augusti 1972)
- Lunning, Lars: Anställningsskydd (Uddevalla 1982)
- Malinokowski, Branislaw: Brott och bruk i ett primitivt samhälle (Stockholm 1967)
- Marc-Wogau, Konrad (red): Filosofi genom tiderna. 1800-talet (Stockholm 1965)
- Marcuse, Herbert: Soviet Marxism: A Critical Analysis (New York 1958)
- , Den endimensionella människan (Stockholm 1968)
- , Reason and revolution (Surrey 1977)
- , Filosofi og kritisk teori (Ur Kalleberg, Kritisk teori)

- Mathiesen, Thomas: Rätt, samhälle och politisk handling (Lund 1980)
- , Makt och motmakt (Göteborg 1982)
- Michanek, K G: Kling i Publicistklubben ikväll: Så hamnar man i Säpos register (Expressen 7 mars 1967)
- , Moskvadirigerad aktion mot Säpo (Expressen 7 mars 1967)
- , Kling tackar nej till Vilhelm Moberg: "Regeringen kan inte be någon begå brott mot tystnadsplikten" (Expressen 8 mars 1967)
- Moberg, Krister: Företaget och sekretessen (Lund 1981)
- Mosander, Jan: JK prickar Säpo för telefonavlyssning – igen (Expressen 12 november 1978)
- , Säpo kallade kvinna för terroristsympatisör – inget fel, säger JO (Aftonbladet 23 oktober 1980)
- Myrdal, Gunnar: Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen (Uddevalla 1970)
- Navines, Federica Cendra (ps): Öppet brev från en påstådd terrorist: Vi känner oss misstänkta av Säpo (Dagens Nyheter 8 september 1977)
- Nilsson, Börge: Länsstyrelsen: Vi visste var han stod politiskt (Värnpliktsnytt nr 4/1983)
- , Försvarsministern i VN-intervju: Fallet Frykstrand måste undersökas (Värnpliktsnytt nr 4/1983)
- Nilsson/Andersson: Mikael Frykstrand, Säkerhetsrisk (Värnpliktsnytt nr 4/1983)
- Olander, Håkan: Spioner går lösa i Sverige (Aftonbladet 20 maj 1971)
- Orth, Hermann: Wie bei Kafka (Der Spiegel nr 4/1980)
- Orwell, George: Mitt framför näsan. Del II (Uddevalla 1975)
- Orwin, Mats: Vi måste visa öppenhet. Hård kamp mot agenter (Svenska Dagbladet 25 januari 1971)
- Palmer/Pearce: Legal Discourse and State Power. Foucault and the Juridical Relation (Stencil saknar tryckningsår och ort)
- Pasukanis, Eugen: Almen retslaere og marxisme (Köpenhamn 1975)
- Peczenik, Aleksander: Juridikens metodproblem (Stockholm 1974)
- Radnitzky, Gerard: Contemporary schools of metascience (Chicago 1973)
- Ragnemalm, Hans: Förvaltningsbesluts överklagbarhet (Lund 1970)
- , Offentlighetsrättsliga studier (Teckomatorp 1977)
- Reberg, Arne: Olaglig registrering av toppmän inom försvaret. Här är beviset (Expressen 26 mars 1972)
- Rosqvist, Mikael: Rainers "krig" mot Säpo (Tempus 14 oktober 1983)
- Rydenfeldt, Sven: Åsiktsfrihet och åsiktsbrott i Sverige (Dagens Nyheter 6 maj 1966)
- Rydenfeldt/Larsson: Säkerhetspolisens hemliga register (Uddevalla 1966)
- Rylander, Staffan: Perspektiv i rättsforskningen (Stencil Uppsala 1974)
- , Om tillåtligheten av åsiktsregistrering (Iustus nr 1/1982)
- Ryman, Gudrun: "IB:s register är tillgängliga för utländsk säkerhetspolis" (Dagens Nyheter 17 mars 1974)
- , "Inte så lätt tro att IB har avskaffat åsiktsregistreringen" (Dagens Nyheter 17 mars 1974)

- , Dödsstöt (Dagens Nyheter 20 juni 1976)
- Sidebo, Sivert: Efter förbudet mot registrering - Säpo "noterar" åsikter (Aftonbladet 21 december 1974)
- Sigeman, Tore (red): Rättegången i arbetstvister (Uddevalla 1979)
- Sjögren, Per-Åke: Nu försöker Carl Persson mörklägga Säpo-affären (Aftonbladet 16 juli 1977)
- Skytte, Göran: Han skärper sin attack mot Säpo (Arbetet 17 april 1980)
- Statsrådsberedningen: Förvaltningslagens tillämpning hos regeringen (Stockholm 1979)
- Steen-Johnsson, Cecilia: Bengt Gustavsson (s) parlamentariker: "Tidsskäl tvingar oss godta Säpos muntliga uppgifter" (Dagens Nyheter 21 november 1978)
- , Säkerhetsman på Televerket: "JK slätar över i Säpoutredning" (Dagens Nyheter 6 december 1978)
- , Råd till Leander: "Vänd dig till JO" (Dagens Nyheter 11 november 1979)
- , Militärjuntan i Grekland fick information av Sverige (Dagens Nyheter 15 april 1980)
- Stjernquist/Widerberg: Introduktion i rättssociologi (Lund 1978)
- Stridbeck, Ulf: Lagändringen som upphävde sig själv (Dagens Nyheter 10 oktober 1983)
- Strömberg, Håkan: Kommunalrätt (Arlöv 1983)
- , Handlingsoffentlighet och sekretess (Lund 1983)
- , Allmän förvaltningsrätt (Kristianstad 1984)
- Strömholm, Stig: Den juridiska argumentationens relevanskriterier (SvJT 1974 s 641 ff)
- , Rätt, rättsskällor och rättstillämpning (Lund 1984)
- Svensson, Gustav: Medbestämmande och politisk demokrati (Uppsala 1985)
- Sundberg, Halvar G: Kommunalrätt (Stockholm 1964)
- Therborn, Göran: Vad gör den härskande klassen när den härskar? (Stockholm 1980)
- Töllborg, Dennis: Att dömas ohörd (Lund 1982)
- , Den svenska säkerhetspolisen (Retfærd nr 21/1982)
- , SÄPO. Dess organisation (Praxis nr 5/1983)
- Törnebohm, Håkan: Vad är vetbart och vad är värt att veta? (Stencil Göteborg 1981)
- Uhlin, Carl-Eric: Säkerhetstjänst och personalkontroll (Folk och Försvars skriftserie nr 4/1972)
- Victorin, Anders: Om omplacering och omreglering i anställningsförhållanden (SvJT 1979 s 675 ff)
- Waldén, Thomas: Den slutna världen (Stockholm 1970)
- , Lennart Geijer: "Åsiktsregistret har rensats bort" (Aftonbladet 25 februari 1970)
- , Därför kan vi inte lita på Säpo:s "storstädning" (Aftonbladet 25 februari 1970)
- Wedén, Sven: Säkerhetspolisen och rättssäkerheten (Expresen 2 januari 1973)
- Wennergren, Bertil: I statens tjänst (Uddevalla 1985)

- Wesslén, Gunnar: Vi fick inget veta (Aftonbladet 17 juni 1977)
 Westerberg, Ole: Allmän förvaltningsrätt (Stockholm 1975)
 Öste, Sven: Geijer tar JK i örat: "Politiska partier får inte avlyssnas" (Dagens Nyheter 20 juni 1975)

Anonyma tidningsartiklar, radioprogram m m

- Aftonbladet. SÄPO:s hemligheter (22 juni 1966)
 -, Säpo-chefen: "Så arbetar spionen i Sverige" (29 augusti 1972)
 Dagens Nyheter. 6000 på svarta listor hos svensk spionpolis. Blixtnabb attack vid krig i Sverige (19 oktober 1947)
 -, Klarhet om 12 april: Hemliga tyska legationsorder gav polis och militär nattvak (20 oktober 1947)
 -, Säkerhetsrisk (1 juni 1966)
 -, Forum vänster: Polis fotograferade valsedelsutdelare (19 oktober 1966)
 -, Erlander till försvar för säkerhetsregister (18 november 1966)
 -, Pressgrannar (18 december 1966)
 -, Erlander om Säpo: Vi har en utredning (26 januari 1967)
 -, Utlandsresenärer bokförs av Säpo (13 januari 1968)
 -, Säkerhetsrisker (13 januari 1968)
 -, Kommunisterna kräver insyn i Säpomaterialet (17 januari 1968)
 -, Rikspolischefen: "Extremistgrupper måste registreras" (9 september 1972)
 -, Gösta Bohman: "Säpo-beslut felaktigt" (23 september 1972)
 -, Åtgärdsregister (14 december 1972)
 -, Lucka i föreskrift om Säpo-registret (2 mars 1972)
 -, CUF misstänker Säpo: "Är vi också avlyssnade?" (29 juni 1975)
 -, Säpo-chefen: "Befogat se över hur vi fungerar" (10 april 1978)
 Ekoredaktionen. Dagens Eko 14 januari 1981
 -, Dagens Eko 29 mars 1982
 -, Dagens Eko 1 april 1982
 -, Lunchekot 10 juni 1984
 -, Morgonekot 1 augusti 1985
 Expressen. Förhastad syndaförlåtelse (2 juni 1945)
 -, Krigsårens hemliga "säkerhetspolis" lever ännu. Så arbetar säkerhetstjänsten (23 november 1952)
 -, De två bakslag (15 januari 1953)
 -, Välorganiserat kontraspionage (16 mars 1955)
 -, De här är med. Säpo:s hemliga register går i rena "barockstilen" (14 december 1966)
 -, Han avslöjar Säpo-skandal (14 januari 1972)
 Radio Blekinge. Sändning pågår (31 oktober 1979)
 Rekordmagazinet. Rekordmagazinet (21 maj 1985)
 Riksdag & Departement. Åsiktsförföljelse under andra världskriget (R&D 1985:23)

Stockholmstidningen. 336 spioner hittills avslöjade - ökat spionage (26 januari 1945)
Svenska Dagbladet. Polisens säkerhetstjänst (20 februari 1946)
Sydsvenska Dagbladet. Säkerhetstjänsten frias (13 januari 1968)
Öppen Kanal (26 januari 1979)

Övrigt

LM Ericssons säkerhetsskyddsinstruktion av den 17 september 1980
(en rad utlämnad)
Brev från f statspolisintendenten Thulin daterat 5 juli 1982
Intervju november 1979 med Bengt Gustavsson, då ledamot av RPS styrelse
Intervju 3 augusti 1982 med Holmblad, chef för personalkontrollroteln
RPS/Säk
Motion 12:41 till SAP:s kongress 1981
Telefonintervju 27 september 1983 med Bengt Gustavsson, landshövding,
tillika tidigare ledamot av RPS styrelse
Telefonintervju 24 mars 1984 med man på FST/Säk som ej ville uppge sitt
namn
Telefonintervju 26 mars 1984 med Nordström, polisdistrikt 1 vid RPS/Stock-
holm
Telefonintervju 5 augusti 1985 med Lars Forste, RPS/Säk
Telefonintervju 9 augusti 1985 med Lars Forste, RPS/Säk

Bilagor

PERSONALKONTROLLKUNGÖRELSEN (SFS 1969:446)

Inledande bestämmelser

1 § Med personalkontroll förstås i denna kungörelse inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda sådan tjänst hos myndighet som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.

Vad som i denna kungörelse sägs om tjänst gäller även vikariat på tjänst och uppdrag hos myndighet samt vad som sägs om myndighet även företag som har rätt till personalkontroll, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Med tjänst jämställs vidare anställning eller uppdrag hos leverantör, med vilken myndighet enligt upphandlingsförfordningen (1973:600) träffar avtal om arbete som med hänsyn till rikets säkerhet skall hållas hemligt. *Förordning (1983:764).*

Polisregister vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning

2 § För den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m.m. föres polisregister vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen. I detta register får rikspolisstyrelsen anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten.

I polisregister som avses i första stycket får anteckning icke göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat

sätt givit uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om tillämpningen av denna föreskrift meddelas av regeringen.

Beträffande den som avses tillträda tjänst som enligt 4 § hänförs till skyddsklass I A skall uppgifter tillföras registret genom särskild personutredning, om detta inte med hänsyn till omständigheterna är obehövligt. *Förordning (1983:764).*

Personalkontrollens omfattning

3 § Personalkontroll får företas av

Affärsverket FFV,
Allmänna Bevaknings AB,
arbetarskyddsstyrelsen,
arbetsmarknadsstyrelsen,
beredskapsnämnden för psykologiskt försvar,
byggnadsstyrelsen,
civilbefälvärnarna,
civilförsvarsstyrelsen,
datainspektionen,
datamaskincentralen för administrativ databehandling,
departement,
domstolsverket,
exportkreditnämnden,
flygtekniska försöksanstalten,
försvarets rationaliseringsinstitut,
generaltullstyrelsen,
justitiekanslern,
kommerskollegium,
kriminalvårdsstyrelsen,
lantbruksstyrelsen,
luftfartsverket,
länsstyrelserna,
postverket,
riksdagens förvaltningskontor,
riksdagens verk,
riksförsäkringsverket,
riksrevisionsverket,
riksåklagaren,
sjöfartsverket,
socialstyrelsen,
sprängämnesinspektionen,
statens arbetsgivarverk,
statens bakteriologiska laboratorium,
statens energiverk.

statens förhandlingsråd,
statens invandrarverk,
statens jordbruksnämnd,
statens järnvägar,
statens kärnkraftinspektion,
statens lantmäteriverk,
statens livsmedelsverk,
statens löne- och pensionsverk,
statens strålskyddsinstitut,
statistiska centralbyrån,
statskontoret,
styrelsen för internationell utveckling (SIDA),
Sveriges geologiska undersökning,
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
Sveriges radio AB,
televerket,
transportrådet,
vattenfallsverket,
vägverket,
överbefälhavaren,
överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

Om personalkontroll bör företas av någon annan myndighet, skall myndigheten göra framställning om detta till regeringen. *Förordning (1983: 764).*

4 § Personalkontroll får företas endast i fråga om tjänst som är hänförd till skyddsklass eller beträffande den som anlitas för sådant arbete som avses i 1 § tredje stycket och som är inplacerad i skyddsklass.

Tjänst hänförs till

skyddsklass 1 A, om befattningshavaren i stor omfattning får del av sådana sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet som berör en större eller särskilt väsentlig del av totalförsvaret,

skyddsklass 1 B, om befattningshavaren annars i en omfattning som inte är obetydlig får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet,

skyddsklass 2, om befattningshavaren antingen i obetydlig omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller i en omfattning som inte är ringa får del av andra sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet.

Regeringen bestämmer för varje myndighet vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 1 A eller 1 B. Vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 2 bestäms av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av vederbörande myndighet.

Överbefälhavaren bestämmer enligt de grunder som regeringen föreskriver vilka personer som skall inplaceras i skyddsklass på grund av att de har

anställning eller uppdrag som avses i 1 § tredje stycket. *Förordning (1983:764).*

5 § Om personalkontroll i särskilt fall bör företagas i fråga om tjänst som ej är hänförd till skyddsklass eller tjänst bör hänföras till annan skyddsklass än den tjänsten tillhör eller tjänst icke längre bör tillhöra skyddsklass, skall myndigheten göra framställning därom till regeringen, såvida icke myndigheten själv får besluta i ärendet. *Förordning (1976:110).*

6 § Personalkontroll skall företas när någon som ej är anställd hos en myndighet avses tillträda tjänst som tillhör skyddsklass. Detsamma gäller, om någon som redan är anställd avses övergå från tjänst, som ej är hänförd till skyddsklass, till tjänst som tillhör skyddsklass eller från tjänst i lägre skyddsklass till tjänst i högre skyddsklass. Kontrollen skall avse endast den som kan antas bli utsedd till innehavare av tjänsten och skall, om det inte finns synnerliga skäl, vara utförd innan beslut fattas i tillsättningsärendet.

Beträffande den som innehar tjänst i skyddsklass I A eller I B skall förnyad personalkontroll ske minst vart femte år. Om rikspolisstyrelsen finner skäl till det, skall beträffande den som innehar tjänst i skyddsklass I A göras sådan särskild personutredning som avses i 2 § tredje stycket.

Förnyad kontroll bör i övrigt företas när det finns särskild anledning till det. *Förordning (1983:764).*

Utlämnande av uppgifter ur polisregister m.m.

7 § Framställning om utlämnande av uppgifter för personalkontroll göres hos rikspolisstyrelsen.

Beträffande den som enligt vad som är känt för styrelsen innehar tjänst som är hänförd till skyddsklass skall rikspolisstyrelsen utan att framställning har gjorts om det pröva frågan om utlämnande av uppgift, som har tillförts register efter det att personalkontroll har skett. *Förordning (1983:764).*

8 § Beträffande den som innehar eller avses tillträda tjänst i skyddsklass I A eller I B får rikspolisstyrelsen lämna ut varje uppgift som är tillgänglig i polisregister.

9 § Beträffande den som innehar eller avses skola tillträda tjänst i skyddsklass 2 får rikspolisstyrelsen lämna ut uppgift ur säkerhetsavdelningens register om att han

1. dömts eller är misstänkt för brott som avses i 1 § lagen den 21 mars 1952 (nr 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål eller för brott som avses i 13 kap. 7 eller 8 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott,

2. eljest dömts eller är misstänkt för sådan handling eller försök eller förberedelse därtill som innefattar brott mot rikets säkerhet eller som

syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat. eller

3. genom sin verksamhet eller eljest kan befaras vara beredd att delta i sådan handling som avses under 1 eller 2. *Förordning (1972:505)*.

10 § Är tjänst i skyddsklass 2 förenad med bevakningsuppgift, chefskap för förråd eller kassaförvaltning eller ansvar för penningmedel, får rikspolisstyrelsen på framställning lämna ut uppgift ur polisregister om att den som innehar eller avses skola tillträda tjänsten under de senaste tio åren dömts för brott som avses i 8–11 eller 14 kap., 16 kap. 1–6 §, 17, 18 eller 20–22 kap. brottsbalken, 3 § lagen den 30 juni 1960 (nr 418) om straff för varusmuggling, 4 § 1 mom. lagen den 28 september 1951 (nr 649) om straff för vissa trafikbrott eller 1 eller 3 § narkotikastrafflagen den 8 mars 1968 (nr 64).

Förfarandet hos rikspolisstyrelsen

11 § Utlämnande av uppgifter ur polisregister för personalkontroll prövas av rikspolisstyrelsens styrelse, om något annat inte följer av fjärde stycket. Styrelsen består vid handläggning av sådana ärenden av rikspolischefen, chefen för avdelningen för säkerhetsfrågor och de av regeringen särskilt utsedda ledamöterna av styrelsen (lekmannarepresentanterna).

Styrelsen är beslutförf, om rikspolischefen och minst tre av lekmannarepresentanterna är närvarande.

Uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet. Anser lekmannarepresentant att uppgift ej bör lämnas ut, får rikspolischefen hänskjuta ärendet till regeringen, om han anser att uppgiften ändå bör lämnas ut. Hänskjutande skall alltid ske, om lekmannarepresentant begär det.

Fråga om utlämnande av uppgift enligt 10 § avgöres av rikspolischefen ensam. Detsamma gäller om det är uppenbart att uppgift ej skall lämnas ut i fall som avses i 8 eller 9 §.

12 § *Upphävd genom förordning (1983:764).*

13 § Innan uppgift lämnas ut enligt 8, 9 eller 10 §, skall den som uppgiften avser ges tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig. Detta gäller dock inte, om han därigenom skulle få kännedom om uppgift för vilken sekretess gäller enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) än 7 kap. 17 § eller om underrättelseskyldighet enligt 19 § ej föreligger. *Förordning (1983:764)*.

14 § Uppgift som rikspolisstyrelsen lämnar ut till en myndighet får ej åtföljas av annat yttrande från styrelsen än en förtydligande kommentar till uppgiften. *Förordning (1983:764)*.

15 § Har beslut fattats att uppgift ej skall lämnas ut, får det ej framgå av rikspolisstyrelsens svar till myndighet huruvida registret innehåller uppgift om den person som kontrollen avser eller uppgift utöver vad som lämnas ut.

Personalkontroll för vissa tjänster inom polisväsendet

16 § Ärende hos rikspolisstyrelsen om antagning av personal eller tillsättning av tjänst inom polisväsendet avgöres i plenum, om det i polisregistret finns sådan uppgift angående den som ärendet rör att fråga om utlämnande av uppgiften till annan myndighet skolat avgöras enligt 11 § första stycket.

Föreskrifter för kontrollerande myndighet

17 § Innan personalkontroll sker enligt 6 § tredje stycket skall myndigheten noga överväga, om sådan kontroll behövs. *Förordning (1983:764)*.

18 § Den som innehar eller söker tjänst i skyddsklass I A eller I B skall på begäran av myndigheten lämna skriftlig upplysning om sina personliga förhållanden enligt formulär som fastställs av rikspolisstyrelsen. Det samma gäller den som utan ansökan avses bli utsedd till innehavare av sådan tjänst. Upplysningarna skall ges in till rikspolisstyrelsen samtidigt som myndigheten begär uppgifter för personalkontroll. *Förordning (1983:764)*.

19 § Innan en myndighet begär uppgifter hos rikspolisstyrelsen för personalkontroll skall myndigheten underrätta den som framställningen avser om att en kontroll skall begäras, såvida inte regeringen för andra fall än tjänstetillsättningar har medgivit undantag från denna skyldighet. *Förordning (1983:764)*.

20 § Den myndighet som företar personalkontroll skall självständigt pröva betydelsen av uppgift som har inhämtats från polisregister och därvid beakta arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgiften avser och övriga omständigheter. *Förordning (1983:764)*.

21 § Om företagen personalkontroll visar att den som innehar viss tjänst kan anses olämplig för tjänsten, skall myndigheten anmäla förhållandet till chefen för det departement till vilket myndigheten hör. *Förordning (1976:110)*.

21 a § Om myndigheten med anledning av vad som har kommit fram vid personalkontrollen överväger att skilja den som kontrollen avser från tjänsten eller vidta annan ingripande åtgärd beträffande hans anställnings-

förhållande, skall myndigheten överlagga i frågan med av regeringen förordnade företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Sådan överläggning skall ske med företrädare för den eller de organisationer som är direkt berörda av frågan.

Första stycket gäller inte företag som har rätt till personalkontroll. *Förordning (1983:764).*

22 § Myndighets beslut i ärende som föranlett personalkontroll skall tillställas rikspolisstyrelsen, om styrelsen inte föreskrivit annat. *Förordning (1976:110).*

23 § Sedan myndighet fattat beslut i personalkontrollärende, skall de handlingar som erhållits från rikspolisstyrelsen snarast återställas dit, om styrelsen inte föreskrivit annat. *Förordning (1976:110).*

24 § Narmare föreskrifter om förfarandet vid inhamtande av uppgifter enligt denna kungörelse meddelas av rikspolisstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1983.

Intill dess beslut om inplacering av en tjänst i skyddsklass meddelas med tillämpning av 4 § i dess nya lydelse gäller fortfarande den inplacering av tjänsten som har gjorts före ikraftträdandet. I sådant fall tillämpas 4, 6, 8 och 18 §§ i deras äldre lydelse.

KUNGL. GENERALPOSTSTYRELSENS
REKLAMATIONSKONTOR

Stockholm den 11 februari 1949.

Dnr

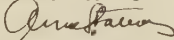
Till Leg. läkare John Takman

Hässelholmsvägen 9

H A M M A R B Y U Ö J D E N.

På Eder därom gjorda begäran får reklamationskontoret
härmed översända .7.. till/av Eder adresserad/avsända
försändelse/r., vilk/2. funnits bland de postförsändelser,
som kvarhållits av allmänna säkerhetstjänsten under krigs-
åren 1939 - 1945.

Enligt uppdrag



(Arne Stavaeus)

Traneberg, Stockholm, Sweden,
Oct. 18th, 1941.

Joseph Starobin,
N.M., 461 Fourth Ave.,
New York City.

Detta brev "kvarhålls" av den
s k säkerhetstjänsten. Se General
poststyrelsens brev 11/2 1940

Dear Friend,

You asked me about the situation here, and I am practically in
loss for an answer. Sweden to-day is like an impressionist painting;
you must see it from the other side of the room in order to see
what it resembles. We Swedes seem to be too close to the painting.
Perhaps our statesmen view it better. At least they are short
sighted enough.

German troops have been transported through this country. The
division that was allowed to pass was popularly called the eternal
division because it seemed never to take an end. German airplanes
have passed over Sweden many times. They were also allowed by the
government to fly here. Officially it has been said that they had
to follow a special route, but once in a while they have visited
our munition centers - Bofors, Eskilstuna and others - on 300 meters'
height! Was that the official route? God only knows and he is
probably too old to say anything.

Himmler introduced the attack on the Soviet Union with a document
on supposed communist sabotage. The Swedish police naturally
accompanied him and started a process against some workers, which
had stolen 100 kilogram dynamite 1936. None of them had done anything
with the dynamite. None of them were members of the Communist Party.
The police had known of this affair more than two years and done
nothing about it - until Himmler gave the signal. And now every
reactionary paper - even the social democrat head organ - wants
the CP prohibited because the dynamite!

Since the beginning of the war in 1939 at least 100 Swedes have
been sentenced for espionage, sabotage and political crimes.
Only half a dozen were workers. The others have been officers,
doctors, one stenographer in the Riksdag, one captain, one
shipping agent etc. An officer who was sentenced to 7 years
for espionage was - like so many others - member of the little
Nazi party. The shipping agent was a member of the conservative
party - like so many others. An all round political gangster band
committed for instance the terrible crime in Luleå in the spring
1940. The building of the communist daily for northern Sweden
was blown to pieces by trotyl bombs and burnt down. Three leading
communists and two small children got killed in the flames. Four
officers (one member in the Nazi party), the chief of the local
police and at the same time state prosecutor (prominent member of
the conservative party), a conservative journalist, and a clerk
- volunteer in the Finnish war - were arrested and sentenced to
several years in prison for this crime. A general, a professor,
a leading "liberal" politician, a Nazi and a social democrat editor
were also mixed up but were acquitted despite their proved cooperation
with the bandits.

Among all this spies and other criminals there was never found a
communist. A police raid in 3000 communist homes in March 1940
gave no single evidence that a single communist did the same dirty

work as so many prominent members of all other parties. Naturally a party can never guarantee the honesty of every single member. That is an absurd thought. After all those years of police activity now at last three communist workers have been found guilty of espionage. The other day two of them were condemned to 3 years and the third to 8 months. The espionage concerned the German troops transports. The Swedish CP naturally has nothing to do with this activity. But what a press campaign against the Party! Our conservative, liberal, social democrat, and nazi editors do everything in the world to suit Herr Himmler.

But that is the activity of the Swedish editors! The working masses know their traitors and their defenders. Nearly every trade union branch has declared its participation in the boycott of the "Aftonbladet", formerly the greatest Swedish paper, which has proved out to be a badly disguised agent of Deutsches Nachrichtenbüro. Not a single one among those branches has declared its support of the anticommunist campaign! And you know that the Swedish trade union movement is ~~as~~ a very important factor - or at least could be - as it has 900 000 members. Practically every Swedish worker is organised in it.

Up to date the Swedish CP is not prohibited. But the open prohibition is nearly the only act that has not been used against it. Since a year the ~~other~~ three Swedish communist dailies have been prohibited the transport by mail, trains, and busses! One of the most curious laws in the country. But you see the Riksdag didn't want to prohibit it straight out because it had some feelings for the constitution. And as early as 1812 the Swedish constitution declared everybody's right to print papers. Unfortunately it didn't prohibit the printing of communist dailies. And, as I have mentioned, the Swedish Riksdag still has some feelings for the constitution.

In fact, so much has gone on in this country that the citizens have asked themselves if it was occupied or not. There are not 5 per cent of the people who want a German victory. The nazi movement is very weak. I don't think there is a single nazi among the industrial workers in all Sweden. You have to search them in the upper class. Unfortunately for the Swedish people they are numerous among the officers and the ~~the~~ police. For ~~xxxx~~ ~~xxxx~~ nine years the Social Democrats have dominated the government and not done a ~~single~~ thing to stop the nazi influence in the army. After the 22nd of June many leading persons in the democratic parties lost their heads in a way that should have sounded ridiculous some years ago. Some of them turned pro-Germans over night. For instance Rickard Lindström, the chief editor of Social-Demokraten, who made this head paper of his party a real nazi voice! Speaking to the workers in the clubs and meetings he loved to analyze the subject: "The Position of Sweden in the German Europe"! Now he has cooled of a little, and everybody is sure he'll be just as hearty to the other side when the German retreat begins. But now we know him! And we know many other politicians who have shown the same plastic attitude.

We know also the real defenders of our Swedish independence. There are the workers among whom you cannot find a single one wanting a German victory. There are practically the whole middle class. There are also a great deal of the intellectuals, though among them the German influence is still important by tradition. Still the antifascist movement is lacking in activity.

But the storm of the people is arising against the nazi danger. A storm is also arising for the democratic unification, for the liberation of the suppressed peoples, for peace. The official Swedish policy is not the policy of the people.

Yours,
John Takman

P. S. In September and October the first numbers of our intellectual magazine "Kulturfront" have appeared. I have sent them to you, and I hope you have received them and made use of them. Could you possibly do something for us? A telegram from, for instance, Dreiser or Steinbeck should be of great value to us. A little article from one or other of your great authors should naturally help us very much. You can use my address: John Takman, Traneberg (Stockholm), Sweden.

And please send your magazine in also to: O. H. Hermansson, Garvargatan 7, Stockholm. He is the editor of our magazine and has great use of yours.

If you write anything about me in the "Who's Who" you might tell that I'm a medical student. Use my full name.

From J. Takman,
Traneberg, Sweden.



Mr Joseph Starobin,
NM, 461 Fourth Ave,
New York City,
USA.

Originalen finns i
John Tolmans dokument-
skåp eller bankfack

Detta brev kvarhålls av den sk
statistiska byrå. Se general-
poststyrelsens brev 11/2 1949

Stockholm, Sweden,
Oct 30th, 1940.

International Literature,
Hauptpostfach 850,
Moscow, USSR.

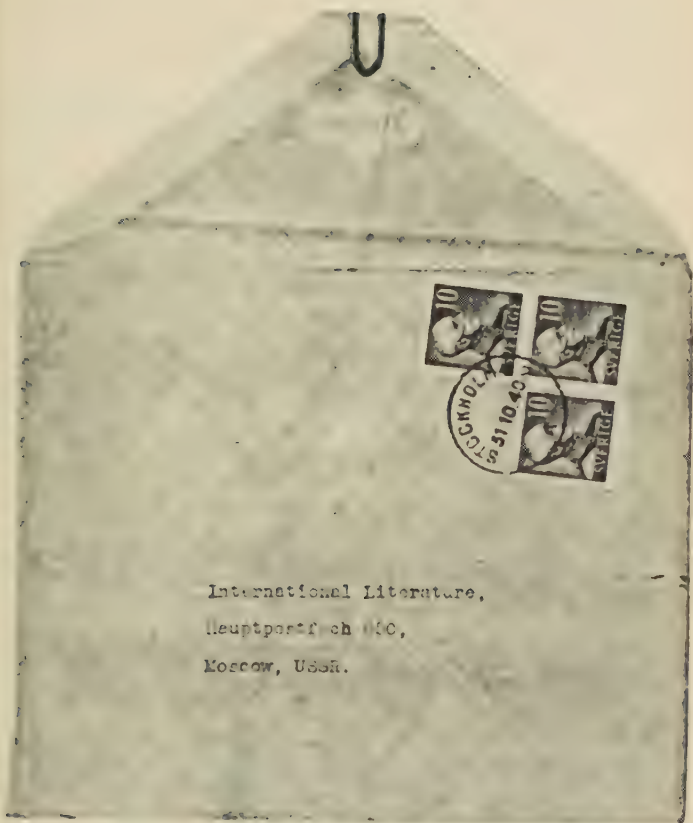
Dear Sirs,

We're a group of intellectuals belonging to the Clarté movement who are planning a magazine of about the same political and technical appearance as the American New Masses. As we're rather isolated from the cultural movements of the world we're badly in need of all kinds of Marxist publications. Would you please send me the International Literature (the English ed.) regularly for mentioning and reviewing in our paper. In return we'll send our paper as soon as it appears.

Yours sincerely,

John Tolman

John Tolman (Bachelor of Medicine),
Sveasålsgränd 11, VII,
Stockholm, Sweden.



FMV Dnr 87001-75-826-23-201
LME Dnr HF/Ip 20996

GENERELL ÖVERENSKOMMELSE OM SÄKERHETSSKYDD

Mellan

FÖRSVARETS MATERIELVERK här nedan kallat FMV å ena sidan och
TELEFONAKTIEBOLAGET L M ERICSSON, här nedan kallat LME å
andra sidan, att gälla tills vidare.

Överenskommelsen gäller det skydd - säkerhetsskydd - som med hänsyn till rikets säkerhet skall tillämpas beträffande uppdrag eller arbete, som LME utför för FMV enligt avtal i vilket hänvisning till denna överenskommelse skett. Om och i den mån sådant avtal innehåller bestämmelser som avviker från vad som här överenskommit gäller avtalet. Överenskommelsen omfattar sekretessskydd, tillträdesskydd, personbedömning, undervisning i säkerhetsskydd samt kontroll av säkerhetsskydd. Även för de avtal vari hänvisning till denna överenskommelse icke skett skall LME vara uppmärksam på att under arbetets utförande kan framkomma information förtjänt av sekretessskydd. I sådana fall skall LME vidtaga därav betingade åtgärder.

1. ALLMÄNT

1.1 Denna överenskommelse samt den av LME upprättade och av FMV godkända säkerhetsskyddsinstruktionen för hemliga arbeten skall ligga till grund för säkerhetsskyddet vid LME, i vad avser uppdrag eller arbete för FMV. För förändring av säkerhetsskyddsinstruktionen, som kan innebära en sänkning av skyddsnivån, erfordras förnyat godkännande.

1.2 För uppdrag eller arbete, som LME utför för FMV inom försvarsanläggning gäller även de särskilda föreskrifter som FMV eller annan försvarsmyndighet utfärdar. Dessa särskilda föreskrifter skall anges av FMV i samband med anbudsinfördran

1.3 Säkerhetsskyddet vid LME skall ledas av en central säkerhetschef. Säkerhetschef skall därutöver finnas vid varje berörd div/avd. Dessa är LME:s kontaktpmän med FMV:s säkerhetsorgan i löpande frågor. Övergripande och principiella frågor handhas däremot av den centrale säkerhetschefen.

1.4 För LME egna produkter inom försvarsmaterielsektorn, som offereras FMV för upphandling, gäller att LME i samband med offerten skall kunna redovisa hur produkten säkerhetsskyddats under framtagningsperioden.

1.5 Efter slutleverans skall LME till FMV kunna redovisa eventuellt kvarvarande sekretessskyddad materiel, handlingar, ritningar o d.

2. SEKRETESSKYDD

2.1 FMV skall till LME skriftligen ange vad som skall sekretessskyddas. Vid beslut om ändring av vad som skall sekretessskyddas skall FMV snarast underätta berörd LME-enhet härom. Anvisningar lämnas i MATSEK.

2.2 Generellt gäller att sekretesskyddad information som behöves för att fullgöra uppdraget för FMV får inhämtas från respektive delges annat företag med vilket FMV upprättat säkerhetsskyddsöverenskommelse. I övriga fall kräves FMV skriftliga medgivande. FMV skall på begäran från LME meddela haruvida säkerhetsskyddsöverenskommelser tecknats med vissa företag.

2.3 Sekretesskyddad information får av LME endast delges behörig svensk medborgare.

2.4 Utlåning får ej delges sekretesskyddad information med mindre FMV till LME lämnat skriftligt medgivande härtill.

2.5 Inventering av hemliga handlingar skall ske enligt LME säkerhetsskydds-instruktion. Rapport om utförd inventering insändes till FMV och den centrale säkerhetschefen inom 3 månader efter det inventeringen slutförts.

2.6 FMV bemyndigar LME att på sätt som anges i LME säkerhetsskydds-instruktion förstöra hemliga handlingar, som ej längre erfordras för verksamheten. Hemliga handlingar av synnerlig betydelse för rikets säkerhet skall dock återsändas. Detsamma gäller beträffande böcker som överlämnats till LME och översänts under förbehåll att de skall återsändas. Vid beslut om förstöring skall LME beakta att garanti och serviceåtaganden ej längre lägger hinder i vägen.

2.7 Före publicering av uppgifter i broschyrer, tidskrifter, böcker, filmer o d. skall LME kontrollera att uppgifterna inte utgöres av sekretesskyddad information. Vad här sagt skall gälla även vid föredrag, utställning och föreläsning dit annan än behörig personal tger tillträde. I alla enligt LME transmissions fall skall LME inhämta FMV godkännande.

2.8 Till utlåning får endast lämnas för spridning godkänd information om svensk försvarsbeställning. Ej heller får svensk försvarsmateriel visas utan FMV medgivande.

3. TILLTRÄDESSKYDD

3.1 Skyddsnivån där företaget handlägger sekretesskyddad information fastställs av FMV i samråd med LME. Företaget får ej övergå till lägre skyddsnivå utan FMV godkännande.

3.2 För besök i LME tillträdesskyddade lokaler m m skall för andra än de i punkt 2.2 och 2.3 berörda fallen FMV godkännande inhämtas, därest besökaren kan komma att få del av sekretesskyddad information.

3.3 För sekretesskyddade uppdrag och arbeten får personal från huvudleverantör, medleverantör eller underleverantör godkännas för besök i tillträdesskyddad lokal genom samråd mellan säkerhetschef vid berörd LME-enhet och säkerhetschef hos leverantören. En förutsättning härför är att denna besökande personal i sin tjänst hos nämnda leverantör är godkänd av FMV.

4. PERSONBEDÖMNING OCH UNDERVISNING

4.1 De i LME:s säkerhetsskydds-instruktion angivna bestämmelserna skall tillämpas.

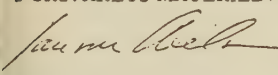
5. KONTROLL

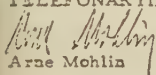
5.1 FMV säkerhetsorgan äger rätt att kontrollera skyddsnivån vid berörda LME-enheter och att överenskomna säkerhetsskyddsbestämmelser iakttas. Vid sådan kontroll må representant för rikspolisstyrelsens och överbefälhavarens gemensamma organ, industriskyddgruppen, delta.

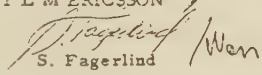
5.2 LME skall hålla FMV underrättad om inträffade eller befarade händelser och omständigheter som kan äventyra säkerhetsskyddet i vad avser uppdrag som faller under denna överenskommelse.

Stockholm den 30 mars 1976

FÖRSVARETS MATERIELVERK


TELEFONAKTIEBOLAGET L M ERICSSON


Arne Mohlin


S. Fagerlind

Gildigt

Dokument - Document

Blad - Sheet

INSTRUKTION

1 (26)

Uppg.Ord - Prepared	Datum - Date	Rev	Dokumentnr. - Document no.
MI/QxR R Rödseth/LA 1120	1980-09-17	E	MI 0400-227
Godkänd - Approved	Kontroll - Checked	Tillhör/Referens - File, reference	
MIC	MI/Tb		

SÄKERHETSSKYDD FÖR HEMLIGA ARBETEN VID
MI-DIVISIONEN (MI)

Bilagor

MI 1/0400-227	Generell överenskommelse om säkerhets- skydd, LME Dnr HF/Ip 20996
MI 2/0400-227	Instruktion för säkerhetschefen och hans ställföreträdare
MI 3/0400-227	Instruktion för säkerhetsansvariga
MI 4/0400-227	Översiktsblad för hantering av hemliga handlingar vid Mö/MI
MI 5/0400-227	Beställning och sändning av hemliga kopior från produktionsdokumentcentralen (MI/Gdd)
MI 6/0400-227	Tillgång till information från MI:s administrativa datorsystem (MATS)
MI 7/0400-227	Regler och rutiner för tillgång till MOP verksamhet
MI 8/0400-227	Beskrivning av och regler för KDUT/KDUB och FILETAB

Tillämpning

Denna instruktion gäller omgäende och upphäver MI-instruktionerna i pärm "Sekretessregler" enligt innehållsförteckning Mia 161/67. Vidare upphävs ändrings- och kompletteringsföreskrifter som meddelats med stöd av eller hänvisning till dessa instruktioner.

Säkerhetschefen är huvudansvarig för att instruktionen uppdateras vid förändringar i berörda rutiner eller förhållanden.

Dokument - Document

Blad - Sheet

INSTRUKTION

25

Datum - Date

I Rev

Dokumentnr - Document no

1980-09-17

E

MI 0400-227

Besökare som återkommer ofta, exempelvis entreprenörspersonal, skrivs in veckovis.

Även om besök görs i flera byggnader vid samma besökstillfälle, behövs endast en inskrivning.

9.5.4 Undantag för vissa besökande

9.5.4.1 Undantag från reglerna om BESÖKSMOTTAGARE OCH INSKRIVNING

personal med gällande Mö/MI-legitimationskort.

FMV-personal (FMV-F:QFEM) enligt förteckning som upprättats av säkerhetschefen och finns hos receptionist och/eller bevakningsman.

ambulans-, brandkårs- och polispersonal i brädsbärande tjänst-
ärenden.

9.5.4.2 Undantag från reglen om BESÖKSMOTTAGARE

Av säkerhetschefen godkänd personal som anlitas av Mö/MI-instans och finns upptagen i förteckning hos bevakningsman.

9.5.5 Besök där hemlig information förvaras

Endast behörig besökande (beträffande behörighet se punkt 5) har tillträde till område eller lokal där hemlig information förvaras eller arbete med sådan information pågår.

Ambulans-, polis- och brandkärspersonal har rätt att fritt röra sig inom tillträdesskyddade områden i den omfattning som erfordras för deras tjänsteäligganden. Såvitt möjligt skall dock förhindras att de får del av hemlig information.

Annan besökande får tillträde endast i de fall besöket förberetts genom övertäckning, avskärmning eller annan åtgärd som hindrar att den besökande får del av den hemliga informationen. Sådant besök skall först godkännas av den chef/arbetsledare som närmast är ansvarig för verksamheten i berörda lokaler samt av säkerhetschefen.

10

PERSONBEDÖMNINGENS TILLÄMPNING VID MÖ/MI

Innan person anställs skall MI/Pp inhämta skriftligt godkännande från FMV.

Dokument - Document

Blad - Sheet

INSTRUKTION

26 (26)

Datum - Date	Rev	Dokument - Document no
1980-09-17	E	MI 040C-227

Beträffande person som inte skall anställas men på grund av uppdrag eller arbete vid MÖ/MI ändå behöver godkännas av FMV, skall hänvändelse ske till säkerhetschefen.

11

UTBILDNINGENS TILLÄMPNING VID MÖ/MI

All personal vid MÖ/MI skall ges erforderlig utbildning i säkerhetsskydd.

Säkerhetschefen skall informera nyanställd personal om säkerhetsskyddet. Fortlöpande utbildning i säkerhetsskydd sker genom chef/arbetsledare och/eller säkerhetschefen.

12

KONTROLLENS TILLÄMPNING VID MÖ/MI

Säkerhetschefen skall med biträde av ställföreträdare och säkerhetsansvariga övervaka och kontrollera att gällande säkerhetsskyddsinstruktioner efterlevs samt att en jämn och tillräckligt hög skyddsnivå upprätthålls.

Skåp, skrivbordslädor och liknande utrymmen i kontorsrum eller andra lokaler är förvaringsplats för arbetet och kan därför inspekteras i samband med kontroll av säkerhetsskyddet.

Maskingskriv eller texta

Före insändande till rikspolisstyrelsen fränskulle blad 3, som behålls av myndigheten

Avenyure Hörselöggen (namn och telefon med aktör)	FRAMSTÄLLNING OM UPPGIFTER UR POLIS- REGISTER FÖR TJÄNST I SKYDDSKLASS 1A Sida 1 Datum Honigsbeskrivning
--	---

Fyll i av rps		BRANCH KOD		ORGANISATIONSNR			
UPPGIFTSLÄMNAREN Namnet och alla titlar						Tillgångs nummer	
Personnummer		Titel/Slut		Bostadsadress och telefon med riktnr			
Flygobjekt/beskrivning		Födelsehemort		Dag månad år		Tillgångs underlagsgift	
Huvudsaklig syftelse och telefon med riktnr							
☒ X FÖR							

Fylls i av myndigheten

MAKE/MAKEA/SAMMANBOENDE		3	Transkript	X	PBR
1	Personen och alla föremål		Födelse efternamn		
2	Personnummer		Yrke		
3	Kyrkans församling		Födelseort		
4			Födelsedatum		
5			Födelseort		
6			Födelsedatum		
7			Födelseort		
8			Födelsedatum		
9			Födelseort		
10			Födelsedatum		
11			Födelseort		
12			Födelsedatum		
13			Födelseort		
14			Födelsedatum		
15			Födelseort		
16			Födelsedatum		
17			Födelseort		
18			Födelsedatum		
19			Födelseort		
20			Födelsedatum		
21			Födelseort		
22			Födelsedatum		
23			Födelseort		
24			Födelsedatum		
25			Födelseort		
26			Födelsedatum		
27			Födelseort		
28			Födelsedatum		
29			Födelseort		
30			Födelsedatum		
31			Födelseort		
32			Födelsedatum		
33			Födelseort		
34			Födelsedatum		
35			Födelseort		
36			Födelsedatum		
37			Födelseort		
38			Födelsedatum		
39			Födelseort		
40			Födelsedatum		
41			Födelseort		
42			Födelsedatum		
43			Födelseort		
44			Födelsedatum		
45			Födelseort		
46			Födelsedatum		
47			Födelseort		
48			Födelsedatum		
49			Födelseort		
50			Födelsedatum		
51			Födelseort		
52			Födelsedatum		
53			Födelseort		
54			Födelsedatum		
55			Födelseort		
56			Födelsedatum		
57			Födelseort		
58			Födelsedatum		
59			Födelseort		
60			Födelsedatum		
61			Födelseort		
62			Födelsedatum		
63			Födelseort		
64			Födelsedatum		
65			Födelseort		
66			Födelsedatum		
67			Födelseort		
68			Födelsedatum		
69			Födelseort		
70			Födelsedatum		
71			Födelseort		
72			Födelsedatum		
73			Födelseort		
74			Födelsedatum		
75			Födelseort		
76			Födelsedatum		
77			Födelseort		
78			Födelsedatum		
79			Födelseort		
80			Födelsedatum		
81			Födelseort		
82			Födelsedatum		
83			Födelseort		
84			Födelsedatum		
85			Födelseort		
86			Födelsedatum		
87			Födelseort		
88			Födelsedatum		
89			Födelseort		
90			Födelsedatum		
91			Födelseort		
92					

Fylls i av MYNDIGHETEN

Anteckningar

Myndighetens underskrift

Märkskyltar eller teckna

Före inlämning till rikspolisstyrelsen hänfika blad 2, som behålls av myndigheten

 (Namn)
 (Adress)
 (Telefon)
 (E-post)

FRAMSTÄLLNING OM UPPGIFTER UR POLIS-
REGISTER FÖR TJÄNST I SKYDDSKLASS 1B

Blad 1

Datum

Namnbeskrivning

Fylls i av RPS

BRANCH KOD

ORGANISATIONSNR

1B

UPPGIFTSÄMÄNNEN

Namn och tillnamn

Folgers efternamn

Födelsedatum

Tidsp/Tid

Bostadsadress och telefon med riksnr

Kyrkobeskrivning

Födelseland

09

08

07

06

05

04

03

02

01

00

09

08

07

06

05

04

03

02

01

00

Väsende anställning och telefon med riksnr

N

X PBR

Fylls i av MYNDIGHETEN

Kyrkobeskrivning

Söner

Ar 500 100

Innehåller

MAKE/MAKE/SAMMANBOENDE

Namn och tillnamn

3 Transkod

X PBR

Folgers efternamn

Födelsedatum

Tidsp/Tid

Bostadsadress (om annan än ovan)

Kyrkobeskrivning

Födelseland

09

08

07

06

05

04

03

02

01

00

09

08

07

06

05

04

03

02

01

00

TIDIGARE VERKSAMHET

Namn och tillnamn

Namn och tillnamn

Namn och tillnamn

Fylls i av MYNDIGHETEN

Kyrkobeskrivning

Namn och tillnamn

Maskintryck eller teckna

Före inlämmande till rikspolisstyrelsen fräskeja blad 2, som behålls av myndigheten

Ansökan	
Handläggare (namn och telefon med riktnr)	

FRAMSTÄLLNING OM UPPGIFTER UR POLIS-
REGISTER FÖR TJÄNST I SKYDDSKLASS 2

Datum

Blad 1

2

FYLLE I AV RPS

PERSONUPPGIFTER

Efternamn och alla förnamn		Tidigare efternamn	
Personnummer	Yrke/Titel	Bostadsadress och telefon med riktnr	
Nuvärande anställning och telefon med riktnr			

KONTROLLORSAK

☐ Söker/ Ärvar för	☐ Innehåller	☐ 10 1	☐ 19 1
--	-------------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

ÖVRIGA UPPGIFTER

Myndighetens underskrift

RIKSPOLISSTYRELSENS BESLUT

☐ Ingen uppgift ur polisregister skall redovisas
☐ Uppgifter enligt bilagda promemoria utlämnas
Datum

Underskrift

MYNDIGHETENS BESLUT

Vid anställning	
☐ Antages/Godkännes	
☐ Antages inte/Godkännes inte	
Vid placering	
☐ Placeras	
☐ Placeras inte	
Datum	
Underskrift	

RPS Sida 44, 83-10, 80 000 x 2, M7102 481080-4, UTGÅVA 2, ALLF 480 83 177 Lärartryck 266 181

Maalordning eller text. Sänds i två exemplar. Numrera fortsättningsblad och personaf

Fortsettningsblad

Hydrolytic action.

FRAMSTÄLLNING OM UPPGIFTER UR
POLISREGISTER FÖR UPPDRAG ENL. S U A

Blad

2

PERSONAL

Förnamn och alla efternamn		Tidigare efternamn	
Förnamnsnummer		Yrke Titel	Bostadsadress
Kontrollnummer			
Ägdes år		Innehav	10 5 19 5

Platsnamn och alla förnamn			Tidigare efternamn		
Personnummer		Yrke/Titel		Bostadsadress	
Kontrollformål					
Avsändare för		Innehåll		10 5 19 5	
Kula	Öls	Plat			

Efternamn och alla tillägg		Tidigare efternamn	
Personnummer		Bostadsadress	
Kontrollsumma			
Avsändare		Innehåll	
Källa	10	5	19

☐ Namn: no alla bokstav
Ydigare efternamn

Förnamn Efternamn
Vägar nr Bostadsadress

Kontrollsumma

☐ Avges kv ☒ Innehar

Påskil - till - från

m RPS

10 5 79

Efternavn og alle titlene						Fødselsdato	
Personnummer						Boskedsadresse	
Lønnedokument							
År		Måned		Dag		Tidspunkt	
1900		1		1		10 15 19 15	

Namn och alla namn			Födelseort	
Personnummer			Barnbarn	
Kontrollnummer				
Årskost			10 19	

Fortsetz.
Kingsblad
Ende 1948

Hyndlyphus calypso

UPPGIFT PÅ LEVERANTÖR

som skall deltaga i anbudertävling enligt p 13 d

Keywords: *Self-esteem, self-esteem threat, self-esteem threat sensitivity, self-esteem threat sensitivity scale, self-esteem threat sensitivity scale-2*

(Se »Anvisninger» på blankettens bakside)

TM

Rikspolisstyrelsen
Industrikyddsgruppen
Box 8304
104 20 STOCKHOLM

Objekt eller arbetsbeteckning	
-------------------------------	--

Leverantör (namn och ort)

Arbeitsart

Antipollutioner

(1 January 1994)

Myndighets stämpel

--

Till
Rikspolisstyrelsen
Industrikyddsgruppen
Box 8304
104 20 STOCKHOLM

UPPGIFTER OM VISST SUA-
ARBETE OCH DESS LEVERANTÖR(ER)

Datum

☐ enl. SUA p 13 e
☐ enl. SUA p 13 f

(Se »Anvisningar» på blankettens baksida)

A. SUA-arbete

Objekt eller arbetsbeteckning	Benämning belysning
-------------------------------	---------------------

B. Leverantörer

Namn och ort	Arbetsart	Såk överensstämmer den

C. Arbetet överlämnat till

Mottagande myndighet	Överlämnat den
----------------------	----------------

(Underskrift)

Anmärkningar (bl a åtgärder enl. SUA p 8)

Myndighets stämpel

ANMÄLAN OM SLUTFÖRT SUA-ARBETE

enl SUA p 13 h

Datum

(Se »Anvisningar» på blankettens baksida)

Till

Rikspolisstyrelsen
Industrikyddsgruppen

Fack

104 20 STOCKHOLM 8

Objekt eller arbetsbeteckning	Leverantörer (namn och ort)	Arbetet slutfört den	Anteckningar

RPS/SUA 241-1, M 7103-000000 8.70. 6000 ex. SFA S/Nm 00015

(Underskrift)



UTESLUTEN



Rättsvetenskapliga Institutionen

Gothenburg Institute of Legal Science

Frågor om personalkontroll

Undertecknad - forskarstuderande vid juridicum, Lunds Universitet - arbetar sedan drygt två år tillbaka på en doktorsavhandling i juridik med 1969 års personalkontrollkungörelse (SFS 1969:446) som avhandlingsområde. Jag räknar preliminärt med att kunna publicera resultatet av min undersökning kring årskiftet 1983/84.

Avsikten med denna del av undersökningen är att få en uppfattning om hur många tjänster som är skyddsklassade och i vilken skyddsklass. Jag vore därför tacksam om jag, som ett led i min pågående forskning, kunde få svar på följande frågor:

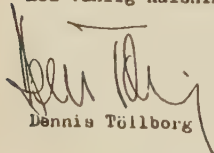
1. Hur många tjänster vid Er egen myndighet är (a) placerade i skyddsklass 1, (b) placerade i skyddsklass 2? Saknar Ni möjlighet att ange det exakta antalet vore jag tacksam för en ungefärlig uppgift.

2. (A) Följer i något fall av författning, tillämpningsbestämmelse eller liknande särskild skyldighet för Er myndighet att företa personalkontroll enligt PKK:s bestämmelser beträffande arbetssökande till annan tjänst än sådan som är placerad vid Er myndighet? Vilka myndigheter, och/eller företag, omfattas i så fall av dessa bestämmelser?

(B) Hur många tjänster vid de myndigheter, och/eller företag, som nämns i fråga (A), är (a) placerade i skyddsklass 1, (b) placerade i skyddsklass 2? Saknar Ni möjlighet att ange det exakta antalet vore jag tacksam för en ungefärlig uppgift.

- (C) Beträffande hur många av dessa skyddsklassade tjänster begär Ni, i procent räknat, med stöd av PKK:s bestämmelser personalkontroll?
3. (A) Har Ni med några myndigheter, och/eller företag, samarbetsavtal som innebär att Ni skall godkänna den arbetssökande innan denne erhåller den aktuella tjänsten? (Jag tänker då närmast på avtal om s k SUA-arbeten eller därmed jämförliga avtal.) Med vilka myndigheter, och/eller företag, har Ni i så fall sådana avtal?
- (B) Hur många tjänster vid de myndigheter, och/eller företag, som nämns i fråga (A), är (a) placerade i skyddsklass 1 eller motsvarande, (b) placerade i skyddsklass 2 eller motsvarande? Saknar Ni möjlighet att ange det exakta antalet vore jag tacksam för en ungefärlig uppgift.
- (C) Beträffande hur många av de tjänster som nämns i fråga (B) begär Ni, i procent räknat, med stöd av PKK:s bestämmelser personalkontroll?
4. Hur behandlas uppgift från RPS sedan ärendet avslutats? Bevaras de i någon form inom myndigheten, t ex i form av kopior, minnesanteckningar eller liknande?
5. I hur stor andel av personalkontrollfallen leder den av RPS utlämnade uppgiften till ett negativt resultat för den som berörs av uppgiften?

Tacksam för Ert tillmötesgående.
Med vänlig hälsning.


Dennis Töllborg

Rättsvetenskapliga Institutionen
Gothenburg Institute of Legal Science

Göteborg, 82-02-05.

Frågor om personalkontroll

Jag påminner om min skrivelse från november 1981, avseende vissa frågor om personalkontroll. Kopia av förfrågan bifogas.

Till den ursprungliga förfrågan kan följande kommentar nu ges:

I en skrivelse från RPS/Säk, dnr 248-988-01, "erinnas... berörda myndigheter om gällande sekretessbestämmelser." Erinnan är förenad av mitt frågeformulär. Eftersom några - inte alla - myndigheter valt att, med hänvisning till gällande sekretessbestämmelser, underlåta att svara på en eller flera av mina frågor, kan det vara på sin plats att upplysa om att JK ej delar RPS/Säks implicita bedömning, se JK dnr 2722-81-13. JK har tvärtom bedömt det som att gällande sekretessbestämmelser medger svar på såväl de frågor som framställts i enkäten. Även ÖB delar i huvudsak denna uppfattning, dnr Säk 9013:317A0. Mot denna bakgrund ber jag Er där för ompröva Ert tidigare beslut att ej svara på frågorna.

Av de svar jag hittills erhållit är det främst svaren på fråga 5 som överraskat. Till undvikande av missförstånd ber jag Er därför än en gång svara på frågan, sedan jag omformulerat den så att den förhoppningsvis blivit tydligare:

5. I hur stor del av de fall där RPS/Säk lämnat ut uppgift om den arbetssökande har denna uppgift lett till att den arbetssökande ej erhållit tjänsten?

Tacksam för Ert tillmötesgående!

Med vänlig hälsning

Bennis Töllborg

./.. Kop av skrivelse nov -81.

Adress
Vasagatan 3, 411 24 Göteborg

Telefon
031-17 53 00

Institution vid
Göteborgs universitet

Rättsvetenskapliga Institutionen

Göteborg Institute of Legal Science

Göteborg, 82-02-05.

Frågor om personalkontroll

Jag tackar för Ert utförliga svar på mitt brev av november 1981. Jag vore tacksam om jag fick besvara Er ytterligare med en kort precisering av fråga 5. Av de svar jag hittills erhållit är det nämligen främst svaren på fråga 5 som överraskat. Till undvikande av missförstånd ber jag Er därför än en gång svara på frågan, sedan jag omformulerat den så att den förhoppningsvis blivit tydligare:

5. I hur stor del av de fall där RPS/Säk lämnat ut uppgift om den arbetsökande har denna uppgift lett till att den arbetsökande ej erhållit tjänsten?

Tacksam för Ert tillmötesgående.

Med vänlig hälsning

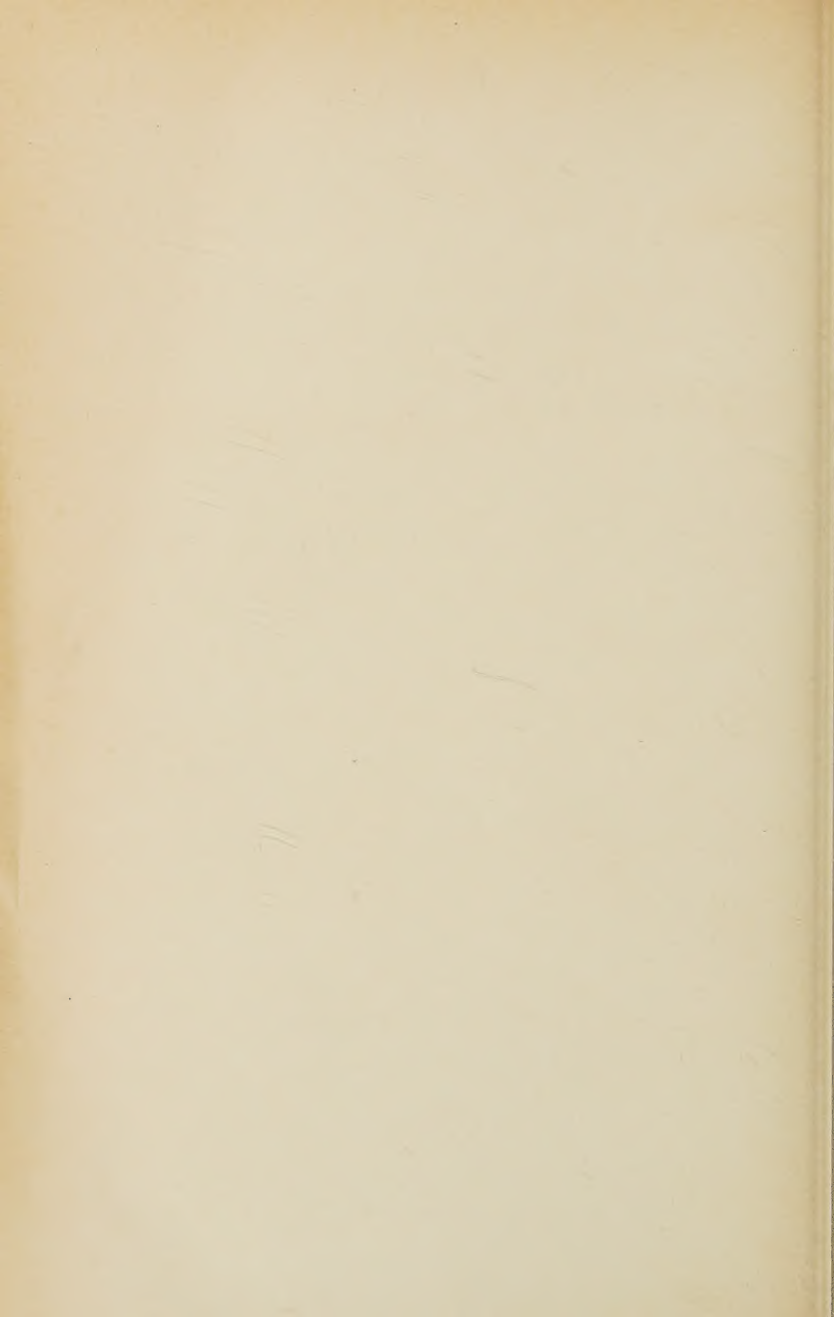
Dennis Töllborg

Adress
Vasagatan 8, 411 24 Göteborg

Telefon
031-17 53 00

Institution vid
Göteborgs universitet





Personalkontroll

En ideologikritisk studie kring den svenska personalkontrollkungörelsen

Lika klassisk som säkerhetspolisens uppgifter, lika klassisk är dess hemlighetsfullhet. Den svenska säkerhetspolisen – RPS/Säk eller som den i dagligt tal kallas SÄPO – utgör inget undantag. I denna bok granskas säkerhetspolisen och en av dess, som det brukar hävdas, viktigaste uppgifter: infiltrations-skyddet.

Med några få undantag offentliggör författaren här hela det material som närmare sju års intensivt forskningsarbete resulterat i. I boken redogörs för säkerhetspolisens historiska framväxt. SÄPO:s organisationsstruktur och arbetsuppgifter avslöjas för första gången för en större allmänhet. Intresset är särskilt fokuserat på det svenska personalkontrollsystemet.

Personalkontroll utgör en del av infiltrationsskyddet och har förekommit i organiserad form alltsedan andra världskriget. Fram till mitten av sextiotalet var förfarandet strikt hemligt och först efter att en våldsam opinionsstorm väckts i samband med den s k Wennerströmaffären kom personalkontrollen att regleras genom en offentlig författning, Personalkontrollkungörelsen.

I boken genomförs en ideologikritisk granskning av personalkontrollkungörelsen. Författaren, som är jurist och universitetslektor vid Rättsvetenskapliga Institutionen vid Göteborgs universitet, visar övertygande på punkt efter punkt hur författningen, och då i synnerhet de s k rättssäkerhetsgarantier som lyftes in i denna sedan personalkontrollsystemet blivit allmänt känt, konsekvent ignorerats.

symposium

ISBN: 91-7868-031-X